

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА
В ИЗРАИЛЕ:
ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ НА 2012 ГОД
(Сокращенная версия)

Автор: Таль Дахан

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في إسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



Оглавление

1. Предупреждение.....	3
2. Резюме частей, не вошедших в русскоязычную версию.....	4
3. Право на жилье: что изменилось.....	9
4. Право на здоровье: программы по сокращению разрыва между центром и периферией.....	18
5. Право на воду.....	24
6. Приватизация: где проходит граница.....	28
7. Беженцы и лица, ищущие убежища: эскалация.....	36
8. Права арабского меньшинства: планирование и строительство....	46

Предуведомление

Уважаемые читатели!

Вашему вниманию предлагается **сокращенная русскоязычная версия** очередного ежегодного отчета Ассоциации в защиту гражданских прав о положении дел в сфере соблюдения прав человека в Израиле.

В эту версию вошли лишь избранные главы отчета, причем порядок их был изменен. Текст глав подвергся существенному сокращению, в числе прочего были опущены сноски, а также некоторые абзацы и смысловые блоки. Для получения более полной картины желательно ознакомиться с **полной версией отчета на иврите**.

Выбор глав, вошедших в версию на русском языке, основывался на двух принципах: мы старались предоставить русскоязычным израильтянам информацию, с одной стороны, наиболее для них актуальную, с другой стороны, - наиболее новую, интересную и, возможно, даже неожиданную.

К первой категории относятся главы, посвященные праву на жилье, на здравоохранение и на воду. Ко второй – части, посвященные нарушению прав беженцев и положению с планированием и строительством в арабском секторе. В скобках следует отметить, что в первая и последняя главы фактически посвящены одной и той же проблеме – проблеме крыши над головой, с которой сталкиваются все граждане Израиля – и евреи, и арабы.

Надеемся, что отчет поможет вам не только сориентироваться в событиях уходящего года, часто освещавшихся в прессе, но и составить более полное мнение об отношениях между властью и обществом, между большинством и меньшинствами, между государством и личностью.

Резюме

Сокращенный русскоязычный вариант отчета, подготовленного Ассоциацией в защиту гражданских прав, освещает следующие темы:

Право на жилье: уничтожение социального жилья; бедственное положение с доступным жильем; недостатки, связанные с выполнением рекомендаций комиссии Трахтенберга; жилищная дискриминация

Право на здоровье: данные о разрыве между центром и периферией и шаги, делающиеся в направлении сокращения этого разрыва

Право на воду: ущемление фундаментального права на воду за счет ее превращения в дорогостоящий продукт и меры, принимаемые с целью исправления этой ситуации

Приватизация: уход государства от ответственности за соблюдение правопорядка и судопроизводство

Беженцы: подстрекательство и расизм на уровне правительства и парламента, драконовский Закон о предотвращении миграции и его последствия – бессмысленное тюремное заключение тысяч мужчин, женщин и детей

Планирование строительства в арабском секторе: многолетняя дискриминация в сфере строительства, инфраструктуры и транспорта

Приведем краткое резюме глав, **не вошедших** в русскоязычную версию отчета:

Свобода слова: ущемление права на публичный протест и на проведение демонстраций

Притеснения со стороны муниципалитетов: в Иерусалиме и Тель-Авиве были введены новые постановления, существенно ограничивающие право на проведение публичных акций протеста. Так, чтобы установить палатку или провести демонстрацию в центре Тель-Авива, отныне требуется преодолеть поистине кафкианские бюрократические препоны и внести немалую сумму денег. Тем самым проведение митингов и демонстраций фактически становится прерогативой людей, имеющих время и средства.

Притеснения со стороны полиции: в этом году активные участники и организаторы демонстраций были впервые вызваны в полицию на незаконные допросы, на которых им задавались вопросы о планирующихся демонстрациях и о том, какие на них будут плакаты. Полиция часто возлагает на демонстрантов ответственность за обеспечение их же безопасности и предъявляет другие незаконные требования, препятствующие проведению демонстраций.

На демонстрациях в этом году впервые появилась полицейская машина, оборудованная камерами, которые снимают демонстрантов. Как и в прошлые годы, полицейские, вопреки закону, часто не носят опознавательных значков и отказываются называть демонстрантам свое имя. Были зафиксированы случаи необоснованного насилия полицейских по отношению к демонстрантам, поступали жалобы на применение электрошокеров.

Право на частную жизнь: сбор информации о гражданах расширяется, самих граждан никто не спрашивает

Запущен пилотный проект биометрической базы данных

В конце 2012 года Кнессет утвердил создание биометрической базы данных в рамках пробного проекта, в который были внесены некоторые изменения после подачи иска в БАГАЦ. База данных, не имеющая аналогов в мире, будет содержать отпечатки пальцев и цифровые снимки лиц всех израильтян. База данных представляет опасность с двух точек зрения: во-первых, вследствие утечки, информация может попасть в руки к враждебным или криминальным элементам. Во-вторых, ей могут злоупотребить сами власти. Так, полиция уже гарантировала, что база данных, официальная задача которой – предотвратить подделку удостоверений личности, будет доступна и ей.

"Умные проездные" в общественном транспорте запоминают каждый шаг пассажиров

Одна из особенностей т.н. "умных проездных" (*картис хахам*), недавно введенных в употребление, состоит в том, что они документируют каждый проезд того или иного пассажира. Информация о проездах сохраняется в базах данных, а у пассажиров нет никакой гарантии, что данные об их передвижениях не станут достоянием каких-либо частных лиц. Кнессет подверг политику министерства транспорта резкой критике, но на практике ничего не изменилось: люди продолжают ездить в автобусах, а механизма защиты их личной информации не существует.

Камер слежения становится больше, а закона все нет

В рамках проекта "Город без насилия", практикующегося во многих городах, в общественных местах устанавливают все больше камер слежения, хотя их эффективность с точки зрения предотвращения преступности однозначно не доказана. Установка камер не была утверждена законодательством. В этом году парламентская комиссия по науке призвала приостановить установку камер, пока вопрос не будет улажен в законодательном порядке.

Права арабского меньшинства в Израиле

Вытеснение арабского языка из общественных мест

Несмотря на то, что арабский язык является одним из двух официальных языков Государства Израиль, на деле он почти не слышен и не виден в большинстве общественных мест. В этом году муниципалитет Тель-Авива отверг предложение добавить к своему логотипу надпись на арабском языке. Руководство "Ракевет Израэль" также отвергло идею, чтобы названия станций объявлялись не только на иврите, но и по-арабски. Многие правительственные интернет-сайты действуют только на иврите.

Отношение властей к бедуинским деревням в Негеве: дискриминация и насильственные меры

Речь идет о 35 деревнях, в которых проживает около 70 тысяч человек. Многие существовали до создания Государства Израиль, другие – возникли после принудительной концентрации бедуинов в определенных районах Негева военной администрацией. Государство относится к жителям этих деревень – гражданам Израиля – как к незаконным захватчикам и последовательно проводит соответствующую политику, ущемляя права бедуинских граждан на равноправие, на образование, на жилье и на достойное существование. В рамках Программы Правера, принятой правительством в 2011 году, планируется принудительное переселение жителей непризнанных бедуинских деревень и их концентрация на гораздо более ограниченном пространстве. Тем временем снос домов, построенных без разрешения властей, продолжается. За последний год, в ходе беспорядков, происходивших в связи с раздачей ордеров на снос домов в деревне Бир-Хададж, полиция дважды применила недопустимую силу: стрельба боевыми патронами и чрезмерное количество слезоточивого газа, которого надышались в том числе дети, находившиеся в момент беспорядков в школе.

Права людей с ограниченными возможностями: положительные тенденции

В 2012 году Израиль ратифицировал Международную конвенцию о правах людей с ограниченными возможностями, и тем самым возложил на себя обязанность следить за тем, чтобы этих людей не дискриминировали, обеспечивать доступность зданий и общественных услуг, интегрировать детей с ограниченными возможностями в общей системе образования и многое другое. В 2012 году были сделаны важные шаги в этих и других направлениях.

Жители Восточного Иерусалима: без статуса и без прав

Уникальный статус палестинцев - жителей Восточного Иерусалима должен, в соответствии с израильским законом и международным правом, предоставлять им права наравне с израильскими гражданами. На практике они страдают от дискриминации почти во всех сферах жизни – начиная от образования и социального обеспечения и кончая отношением полиции. 78% жителей восточных районов Иерусалима живут за чертой бедности. Отдел внутренних расследований полиции (МАХАШ) не принимает всерьез жалобы, поступающие из Восточного Иерусалима, и закрывает расследования, даже при наличии видеоматериалов, доказывающих жестокое и незаконное обращение полицейских с жителями. Полиция также нарушает законы, связанные с арестом и следствием над совершеннолетними: задерживает детей, не достигших 12 лет, допрашивает подростков без присутствия родителей и многое другое.

Территории: "узаконивание" оккупации и вытеснение палестинцев из зоны С

В последние годы значительно улучшилась ситуация со свободой передвижения на Западном берегу: были ликвидированы многие физические препятствия, преграждавшие дороги, и снят запрет на проезд палестинцев по некоторым дорогам. Впервые за долгие годы, в августе 2012, десяткам тысяч палестинцев были выданы одноразовые разрешения на въезд в Израиль – в честь праздника Ид аль-Фитр. Обращения Ассоциации в защиту гражданских прав привели к снятию ограничений на передвижение палестинцев между Иорданской долиной и остальными районами Западного берега. Несколько улучшилась и ситуация в Газе – вследствие открытия КПП "Рафиях" между сектором и Египтом, а также облучения условий блокады после прекращения огня в ноябре 2012 года.

Вместе с тем, 2012 год стал годом законодательных и юридических инициатив, призванных "узаконить" политику, проводимую правительством на Западном берегу и

противоречащую международному праву, соблюдению прав человека, а подчас и официальной позиции Государства Израиль. Яркими примерами этих инициатив являются законопроекты об узаконивании форпостов и отчет комиссии Эдмунда Леви, пришедшей к выводу, что Западный берег не является оккупированной территорией.

Фактически, уже на протяжении долгих лет, израильские власти проводят политику аннексии зоны С – 60% территории Западного берега, где проживает на данном этапе более 300 тысяч поселенцев и около 150 тысяч палестинцев. Израиль различными способами осложняет жизнь палестинцев в этом районе. Вот лишь несколько примеров:

- Ограничение свободы передвижения и возможности строительства путем объявления больших участков земли закрытыми военными зонами или заповедниками. В этом году министр обороны Эхуд Барак объявил в рамках процесса, ведущегося в Верховном суде, о намерении эвакуировать около 1000 жителей из восьми деревень, находящихся в одной из таких закрытых зон на юге Хевронского нагорья.
- Очевидная дискриминационная политика в области планирования и строительства, в рамках которой поселения располагают детально разработанными и широкомасштабными строительными планами (*тохнийот мит'ар*), а палестинские деревни, как правило, лишены их вовсе.
- Снос домов и построек, возведенных без разрешения (которое, в принципе, невозможно получить).
- В частности, речь идет о сносе и разрушении колодцев для сбора дождевой воды – в том числе и колодцев, существовавших много лет, если к ним была добавлена "незаконная надстройка" – например, приделана крышка. С января по октябрь 2012 года было снесено 28 таких колодцев.

Право на жилье: что изменилось

Социальный протест лета 2011-го года начался с одной-единственной палатки, которая символизировала нехватку жилья для молодых людей в Израиле. Даже когда протест распространился и на другие аспекты социальной несправедливости, проблема жилья осталась наиважнейшей, и не без основания: в последние десятилетия, вследствие политики правительства, все меньше и меньше граждан и жителей Израиля в состоянии осуществить свое основное право на достойное и доступное жилье. Эта политика выразилась, среди прочего, в существенном сокращении бюджета министерства жилищного строительства (в том числе бюджета на пособия), в ухудшении в области социального жилья и в незащищенности квартиросъемщиков и заемщиков.

Рекомендации комиссии Трахтенберга, созданной правительством в ответ на акции протеста, не привели ни к серьезным изменениям в сфере жилья. Хотя комиссия и приняла во внимание общественный дискурс, но в ее рекомендациях не содержалось изменения концепции в том, что касается права на жилье. Так, комиссия обязала государство выделять доступное жилье не во всех новых проектах, а лишь в некоторых, в рамках тендеров государственного строительства на государственных землях. Комиссия не занималась трудностями, связанными для многих семей с получением ипотечного кредита (*машканты*) и добыванием суммы в размере 40% от стоимости покупаемой квартиры; она не предложила никакого решения проблемы социального жилья; не рассматривала вообще проблему жилищной дискриминации или таких механизмов фильтрации, как отборочные комиссии (в т.н. "поселках общинного типа"); не обсуждала проблему жилищного кризиса в арабском секторе и установила такие стандарты, которые лишают арабских граждан возможности воспользоваться преимуществами проектов доступного жилья.

Таким образом, утверждение правительством главы о жилье в отчете комиссии Трахтенберга в марте 2012 г. не только не привело к значительному улучшению положения среднего класса и малоимущих семей, но в некоторых отношениях даже ухудшило его.

Прошел целый год с тех пор, как были проведены акции протеста, но ничего не изменилось: все больше и больше семей не в состоянии выплачивать ипотечную ссуду, нет продвижения ни в области защиты прав квартиросъемщиков, ни в поощрении застройки для сдачи в наем. Доступное жилье остается пустым лозунгом, а институту государственного социального жилья грозит окончательная ликвидация.

Все еще нередки случаи жилищной дискриминации, когда некоторым группам населения не позволяют селиться в определенных населенных пунктах или жилых комплексах. Эти последние три вопроса мы будем обсуждать ниже.

Ликвидация института социального жилья

Отчаянный поступок Моше Сильмана, который поджег себя в июле 2012 г. на демонстрации за социальную справедливость и вскоре скончался от полученных ран, привлек ненадолго внимание общественности к плачевному состоянию государственного жилищного фонда – социального жилья, которое имеющие право на льготы могут снимать по низким ценам. За последние два десятилетия положение на рынке социального жилья достигло низшей точки. Количество льготных квартир значительно сократилось и не соответствует растущим потребностям, а срок ожидания квартиры все удлиняется. Критерии для определения права на социальное жилье ограничены и проблематичны, и многие из тех, кто нуждается в льготном жилье, не соответствуют выставленным требованиям. Многим семьям приходится выселяться из своих квартир из-за долгов или из-за изменения статуса, в результате которого они перестают соответствовать критериям, предоставляющим право на льготное жилье. Мало делается для того, чтобы прийти с ними к какому-либо соглашению или найти для них альтернативное решение.

Одним из главных требований во время акций протеста было восстановление и расширение социального жилищного фонда, а также распространение социальной застройки на различные районы. Комиссия Трахтенберга отклонила это требование, предпочтя модель приватизации, при которой вместо государственных квартир люди, имеющие право на льготы, получают от

государства пособие на съем квартиры на частном рынке. Однако такая помощь, как бы важна она ни была, не всегда может быть достойной заменой государственному жилью. Пособие с течением лет урезается и обесценивается. Кроме того, оно изначально не соразмерно реальным ценам на жилье во многих частях страны. Немало и тех, кто получает пособие, но затрудняется найти квартиру по причине дискриминации или невозможности внести залог.

Важным результатом принятия рекомендаций комиссии Трахтенберга стало увеличение пособия на съем жилья до 3000 шек. для имеющих право на социальное жилье, но не получивших квартиры. Речь идет примерно о 2460 семьях старожилов.

Следует отметить, что эта льгота не распространяется на 40 тысяч пожилых репатриантов, также имеющих право на социальное жилье и не получивших квартиры. Финансовое положение этих людей зачастую крайне тяжелое, снять жилье на свободном рынке для многих из них почти невозможно. Однако они вынуждены тратить на съем квартиры большую часть ежемесячного пособия от Института национального страхования, предназначенного для проживания.

Еще одно достижение комиссии Трахтенберга состоит в том, что примерно 140 тысячам семьям, имеющим право на пособие на съем квартиры (но не имеющим право на государственное жилье), впервые после многих лет сокращений увеличат сумму такого пособия. Однако сумма, выделенная на увеличение пособий на съем жилья, составляет всего 160 млн. шек. в год, т.е. 15% от существующего бюджета. Следует напомнить, что в 2003 году этот бюджет был сокращен вдвое, а с тех пор обесценился еще на 30%, так что нынешнее "увеличение" бюджета почти смехотворно. (Министерство жилищного строительства требовало надбавки в 420 млн. шек., что превышает в 2,5 раза сумму, утвержденную правительством).

Кроме того, не был утвержден механизм периодического пересмотра размера пособия в соответствии с реальными ценами на жилье. Несмотря на увеличение помощи, подавляющее большинство лиц, имеющих право на пособие, будут и дальше получать менее 1000 шек. в месяц.

Еще одним ударом по фонду государственного жилья стало в прошлом году намерение отменить Закон о социальном жилье (право на выкуп квартиры). Этот социально справедливый закон, позволявший долгосрочным квартиросъемщикам государственного жилья выкупать квартиры, в которых они жили, был принят Кнессетом в 1998 году и с тех пор был заморожен Законом о государственном регулировании (*хок а-эсдерим*); его проведение в жизнь все время откладывается. В этом году правительство предложило (и не впервые) отменить его вообще. В пояснительной записке к законопроекту говорится, что «кампании по продаже привели к значительному сокращению запасов государственного жилищного фонда и сократили возможности правительства разрешать проблему жилья для населения, имеющего право на льготы». Законопроект, однако, не учитывает тот факт, что денежные средства, полученные от продажи квартир, должны были по закону быть использованы для строительства или покупки нового социального жилья – чего не произошло. То есть, причиной нехватки государственных квартир является не закон, а решение «высушить» фонд государственного жилья и не обновлять запас квартир. По состоянию на ноябрь 2012 года, законопроект не был продвинут.

Продажа государственных квартир долгосрочным квартиросъемщикам имеет своей целью продвижение важных социальных ценностей, в том числе – предоставить населению с низким уровнем доходов возможность обладания собственным имуществом, которое может быть передано по наследству, создать социальную мобильность, дать возможность вырваться из круга нищеты. Одной из целей закона также является исправление исторической несправедливости по отношению к тем, кто приехал в Израиль 50-е годы, в основном из стран Африки и Азии, и был послан на периферию в рамках политики еврейского заселения и распределения населения. Эта политика привела к возникновению центров бедноты в районах с нехваткой рабочих мест и дефицитом социальных служб; ее последствия сказываются по сей день на населении, живущем на пособия, и распространяются на следующие поколения. Вместо отмены важного закона о социальном жилье, можно внести в него поправки, с тем чтобы установить баланс между социальными нуждами и необходимостью сохранения социального жилищного фонда.

Некоторый оптимизм в отношении социального жилья пробудил законопроект, согласно которому на социальные нужды будет выделено 5% единиц жилья в рамках каждого проекта, строящегося на государственной земле. Кроме обновления государственного жилищного фонда, этот законопроект предусматривает интеграцию малообеспеченных семей в разных районах и городах, чтобы они могли получить более широкий доступ к качественному образованию, инфраструктуре и общественным услугам, поправив таким образом свой социально-экономический статус. Этот законопроект был подан от лица 32 депутатов Кнессета от всех партий и поддержан министром строительства Ариэлем Атиасом. Под давлением министерства финансов правительство воспрепятствовало законопроекту, и в июле 2012 г. он был отклонен комитетом министров по законодательству. Апелляция, поданная министром Атиасом, еще не рассматривалась.

Доступное жилье

В августе 2011 г. вступил в силу закон о Национальных жилищных комитетах ("*хок а-вадалим*"). Этот закон позволяет создавать на ограниченный период времени специальные комитеты планирования для ускоренного продвижения крупных планов жилищного строительства, в обход обычных процедур планирования. В результате социального протеста формулировка закона была несколько изменена; теперь там упоминается и доступное жилье. Тем не менее, окончательная версия закона неудовлетворительна: в ней нет минимальных требований для строительства доступного жилья или же государственного жилья любого типа, даже приспособленного для людей с ограниченными возможностями, и она не предоставляет властям ни бюджетных, ни административных орудий для поощрения такого строительства.

Теперь оказывается, что даже то малое, что было обещано этим законом, не выполняется: с тех пор, как он был проведен, ни один НЖК не осуществил свои полномочия на предоставление земли для строительства доступного жилья, и фактически эти полномочия остались на бумаге. Почти не использовались также и другие предусматриваемые законом средства. Так, например, с января

по апрель 2012 г. из общего числа в 6995 квартир, строительство которых было утверждено НЖК, только 426 получили определение «малогабаритных», и только 177 были предназначены для сдачи в аренду. План по созданию нового жилого микрорайона в 482 единиц жилья в районе Гиват-Месоа в Иерусалиме не содержит ни одного примечания касательно размера единиц жилья или же их цены и не включает в себя строительства доступного жилья для съема. План расширения района Малха (Манахат), включающего около 400 единиц жилья, тоже не упоминает доступного жилья на съем. «Коалиция за доступное жилье», членом которой является Ассоциация в защиту гражданских прав, подала возражения к обоим планам.

Некоторые организации, входящие в Коалицию, включая Ассоциацию, подали также в окружной суд Иерусалима два ходатайства с прецедентной просьбой о судебном рассмотрении того, каким образом НЖК Иерусалимского округа толкует и применяет закон. В ходатайствах утверждается, что «судебное рассмотрение необходимо в свете повсеместного игнорирования НЖК Иерусалимского округа, а также всеми НЖК в других районах своих полномочий на предоставление земель для строительства доступного жилья на съем, в то время как на них лежит обязанность разумно и дельно осуществлять свои полномочия. Это игнорирование противоречит букве закона, смыслу закона и намерениям Кнессета».

Дискриминация в сфере жилья продолжается

Право на выбор места жительства, не подвергаясь дискриминации из-за принадлежности к определенной группе, является конституционным правом каждого человека. Государство обязано не только избегать дискриминации – прямой или косвенной, но обязано пресекать дискриминацию также и со стороны частных лиц. Особенно – в свете участвовавших в последние годы подстрекательств и расистских выступлений, в том числе и со стороны общественных деятелей, призывающих не продавать или не сдавать квартиры людям, принадлежащим к определенным группам. Так, например, десятки муниципальных раввинов призвали два года назад в «Письме раввинов» не

сдавать квартиры арабам. Этому письму предшествовали сделанные в этом же духе заявления раввина Шмуэля Элиягу, главного раввина Цфата (недавно юридический советник правительства решил закрыть расследование против раввина).

Случаи жилищной дискриминации попали в заголовки и в текущем году. Наиболее яркий случай был обнародован в начале 2012 г. на Втором канале, где сообщалось, что жители одного из кварталов в Кирьят-Малахи подписали документ, в котором они обязались не продавать и не сдавать квартиры выходцам из Эфиопии. Сообщалось также, что агенты по недвижимости обещали потенциальным жителям, что квартал будет очищен от выходцев из Эфиопии. В репортаже из уст жителей звучали оскорбительные высказывания по отношению к выходцам из Эфиопии. По имеющимся данным, это же явление существует и в других городах, но не в такой организованной и грубой форме, как в Кирьят-Малахи.

Социальное исключение выходцев из Эфиопии в Кирьят-Малахи было осуждено всеми членами Кнессета, но власти не сумели предпринять деятельных, однозначных и жестких шагов против расизма и дискриминации в сфере жилья. В частности, правительство решило – и не впервые – не поддерживать законопроект, запрещающий под угрозой штрафа жилищную дискриминацию.

И наоборот, несмотря на осуждение дискриминации в Кирьят-Малахи, в марте 2011 г. Кнессет утвердил большинством голосов Закон о приемных комиссиях, дискриминирующий репатриантов из Эфиопии и другие группы, но в скрытом и изощренном виде. Закон позволяет сотням общинных поселений ("ишувим кехилатиим"), построенных на государственной земле, отсеивать через отборочную комиссию тех, кто не соответствует туманным критериям «пригодности к общинной жизни», или не подходит к «социально-культурной фактуре» поселения, даже если у жителей такового отсутствует культурная или какая-либо иная уникальность.

Это позволяет общинным поселениям отметить «нежелательное» население – как, например, арабов, людей с ограниченными возможностями, пожилых

людей, выходцев с Востока, из Эфиопии, религиозных, неполные семьи, однополые пары и многих других. Кроме того, закон позволяет каждому поселению добавлять в устав условия приема. Так, некоторые общины требуют у кандидатов заявить о своей солидарности с еврейскими праздниками и сионистскими ценностями, и тем самым лишили арабов возможности быть принятыми в общину. Исковые заявления против Закона о приемных комиссиях, в том числе от имени Ассоциации в защиту гражданских прав, находятся на стадии обсуждения в Верховном суде. В январе 2012 г. представитель юридического советника правительства сообщила, что советник принимает мнение Ассоциации, в соответствии с которым закон запрещает существование приемных комиссий в населенных пунктах, не расположенных в Негеве и Галилее, а также в населенных пунктах, где проживает более 400 семей. Тем не менее, юридический советник продолжает защищать дискриминирующий закон.

Другим способом дискриминации является выделение квартир в жилом комплексе определенной группе населения, несмотря на то что строительство ведется на общественной земле. Так, например, две организации, занимающиеся продажей квартир в Акко – городе со смешанным еврейско-арабским населением, – предназначили строительный проект для еврейской национально-религиозной публики. Правозащитные организации обжаловали этот проект, но протест был отклонен. Хотя суд и постановил, что государство должно контролировать сбыт единиц жилья и предотвращать дискриминацию, но в решении суда было указано, что для того, чтобы отменить тендер, следует доказать, что кто-либо был заинтересован в приобретении квартиры и был отвергнут, и недостаточно того, что маркетинг и реклама проекта были обращены только к религиозной публике.

Вдобавок, продолжается использование критерия военной службы, который дискриминирует в основном арабов, но также и ультраортодоксов, и людей с ограниченными возможностями. Так, например, по решению Совета земельных ресурсов Израиля (*Моэцет мекаркеэй Исраэль*) от января 2012 года о доступном жилье («цена для новосела» (*мехир ла-миштакен*)), одним из критериев для определения права на льготное жилье является служба одного из

супругов в армии или т.н. "национальная служба" (*ширут леуми*), гражданская служба или служба в резерве. В мае 2012 г. правительство приняло решение, что Управление земельных ресурсов Израиля выделит в 2012-2015 гг. освобожденную от налога землю (*карка птура*) в Иерусалиме для служащих сил безопасности.

Социальные программы, касающиеся основных прав человека – таких как жилье, здравоохранение, образование и право на достойное существование – должны принимать во внимание в первую очередь степень потребности отдельного человека в поддержке, а не поощрение военной службы. Как немыслимо предоставлять льготы на лекарства людям, которые служат в резервных войсках, так же следует отнестись и к концепции решения жилищной проблемы. Служащих в армии следует награждать другими способами.

Следует отметить, что Верховный суд постановил, что при предоставлении социально-экономических льгот можно учитывать разрыв в экономическом благосостоянии между теми, кто служил в армии и теми, кто не служил. Однако при этом суд подчеркнул, что такая льгота должна быть приемлемой в данной ситуации, что факт службы в армии не может быть обязательным условием, и что такую помощь нужно предоставлять всему населению, так, чтобы субсидии тем, кто служил в армии, не создавали существенного разрыва с остальными. Между тем в вышеупомянутом решении служба в армии является обязательным условием, которое исключает людей с ограниченными физическими возможностями, арабов и ультраортодоксов, – тех, кто освобожден от несения армейской службы по закону.

Право на здоровье: программы по сокращению разрыва между центром и периферией

Достаточно высокая средняя продолжительность жизни в Израиле и современное медицинское обслуживание скрывают за собой наличие серьезного разрыва в этой области между разными группами населения, а также процессы, которые приводят к тому, что не у всех жителей есть равный доступ к медицинскому обслуживанию. Существенные различия в состоянии здравоохранения – между различными группами населения, между жителями периферии и центра страны, между бедными и богатыми - являются ничем иным как жестоким отражением социально-экономической поляризации в обществе. Состояние здоровья населения зависит в числе прочего от качества питания и жилищных условий, от качества воды и канализации, от уровня образования и доходов. Неравенство в доступности медицинского обслуживания и различия в его качестве и достигаемости также влияют на разрыв в сфере здравоохранения между различными секторами общества. Некоторые важные позитивные изменения здесь уже происходят – например, бесплатное лечение зубов детям до 12 лет, открытие медицинского факультета в Цфате и попытка продвинуть реформу в уходе за немощными и госпитализации. Нужно подчеркнуть, что разрыв между центром и периферией – только часть проблемы, на чем более подробно остановимся далее.

Различия в сфере здравоохранения между центром и периферией – данные

Районы Израиля сильно отличаются друг от друга как по качеству медицинских услуг и по их доступности. Так, например, самая высокая продолжительность жизни наблюдается в районе Иерусалима и центра страны, наиболее низкая – в Северном и Южном округах. Населенные пункты, в которых зарегистрирована относительно низкая продолжительность жизни – это те, в которых проживают представители более слабых социально-экономических слоев и которые находятся в более периферийных районах; в районах юга, севера и Хайфы показатели общей смертности выше; проценты детской смертности на севере и юге страны выше, чем в районе Тель-Авива и центре страны; жители юга чаще

жалуются на сердечно-сосудистые заболевания и повышенное кровяное давление, нежели жители других районов, тогда как жители севера страны чаще страдают сахарным диабетом.

Дефицит медперсонала и недостаточность инфраструктуры в медучреждениях существует по всей стране, и количество врачей, сестер и больничных коек на душу населения существенно ниже среднего показателя в странах ОЭСР.

Однако положение дел в районах периферии особо тяжелое. Так, например, самое высокое число медсестер на 1000 жителей наблюдается в Хайфском (6,75) и Тель-Авивском (6,34) округах, а самое низкое – на юге (3,74) и на севере (3,83). Самое высокое число врачей на 1000 жителей – в районе Тель-Авива (4,6), самое низкое – на севере и юге (2,1 и 2,3 соответственно). Открытие медицинского факультета в Цфате – важный шаг, который можно приветствовать, однако он вряд ли способен изменить ситуацию в ближайшей перспективе. Врачи-специалисты составляют менее 60% врачей в поликлиниках Северного округа, в сравнении с более чем 3/4 в остальных районах страны (кроме Южного округа); количество больничных коек для общей госпитализации на душу населения в Северном и Южном округах существенно меньше, чем в остальных районах страны; подобная ситуация наблюдается и с количеством коек в других отделениях.

Программы и инициативы по сокращению разрыва

Программы правительства и медицинских учреждений

Упор на сокращение разрыва в приоритетах Министерства

здравоохранения: В стратегической программе министерства здравоохранения на 2011-14 годы центральное место отведено сокращению разрыва между центром страны и периферией. Так, задачи министерства включают среди прочего: увеличение числа медсестер на юге страны, увеличение числа врачей-специалистов на периферии, расширение медицинской инфраструктуры на периферии, предоставление преимуществ периферийным районам страны при распределении высоких технологий, поощрение больничных касс увеличить вклады в инфраструктуру для развития здравоохранения на периферии. Сейчас

основным делом является переход от задач к практическим рабочим программам. Речь идет о таких программах, которые смогли бы преодолеть бюджетные преграды, были бы приняты правительством и смогли бы противостоять различным экономическим интересам и силам.

Изменение формулы капитации: Формула капитации – это формула, при помощи которой правительство распределяет бюджет, выделенный больничным кассам (более 30 миллиардов шекелей в год). Подсчет основывается на числе застрахованных в кассах. До недавнего времени больничные кассы получали добавочную поддержку на застрахованное лицо (стандартизированное) только на основе возраста – старикам и детям полагалась более существенная поддержка. В начале 2011 произошли изменения, был внесен и фактор гендерной принадлежности (на женщин репродуктивного возраста выделяется больше), а также дополнительная помощь застрахованным, проживающим в периферийных районах.

Однако и в этих нововведениях можно указать на некоторые недостатки: в подсчетах учитываются географический фактор удаленности от центра, но не учитываются социально-экономические показатели отдельных городов и районов, не всегда зависящие от их географического положения (сравним отдаленный от центра Омер и расположенную в самом центре страны Рамлу). Непонятно также, достаточна ли величина предлагаемого «поощрения» для того, чтобы больничные кассы расширяли работу на периферии, и, наконец, нет никакого механизма, который мог бы гарантировать, что деньги, направленные на расширение работы касс на периферии, не будут «поглощены» кассами и потрачены на другие нужды.

Плоды забастовки врачей: В августе 2011, в результате борьбы врачей за свои права, между министерством финансов и профсоюзом врачей был подписан коллективный договор, который упорядочил условия работы врачей. Некоторые из положений этого договора влияют на сокращение разрыва между центром и периферией: это добавление 1000 ставок врачей в общественных больницах с предоставлением преимуществ районам периферии; 20-процентная надбавка к зарплатам врачей на периферии относительно зарплат врачей в центре страны; возможность предоставления личной дотации в размере 300 тыс. шекелей врачу,

переезжающему на периферию (вопрос величины налога, которым будет облагаться такая дотация, все еще не решен).

Программы и борьба правозащитных организаций за лучшее медицинское обслуживание

Борьба за равноправное распространение аппаратов МРТ (Магнитно-резонансной томографии): В 2008 году число этих важнейших для диагностики аппаратов на душу населения на юге страны было в 3 раза меньше, чем в центре, а на севере – в 7 раз меньше. Однако борьба общественных организаций привела к тому, что правительство изменило приоритеты распределения новых аппаратов.

Создание ночных центров и отделений экстренной медпомощи в районах периферии: В большей части населенных пунктов на периферии все еще нет отделений экстренной медицинской помощи и ночных дежурных центров экстренного медицинского обслуживания. Некоторые города, например Димона, решили эту проблему через привлечение частных пожертвований. В последние два года эта тема энергично продвигается замминистра здравоохранения Элиэзером Лицманом, и такие дежурные приемные покои постепенно открываются в разных местах (в городах Арад, Умм-эль-Фахм, Ашдод). Это, однако, не решает всех проблем, потому что в городах, где открытие таких приемных покоев не намечается (например, в городе Офаким), малоимущее население по-прежнему будет подвержено опасности, и есть необходимость создания в этих местах малобюджетных центров экстренной медицинской помощи.

Борьба за привлечение квалифицированной рабочей силы в сфере здравоохранения к работе на периферии: Эта борьба ведется уже много лет общественными организациями на севере и на юге страны. В частности, идет борьба за отмену решения о закрытии онкологического отделения в безрешевской больнице «Сорока», а в колледже Тель-Хай студенты уже более года занимаются деятельностью, направленной на привлечение врачей-специалистов к работе в Верхней Галилее.

Заключение

Улучшение досягаемости доступного и качественного медицинского обслуживания в районах периферии – это только один из способов сократить разрыв в сфере здравоохранения. Необходимо бороться и с другими последствиями социально-экономических различий: слабой доступностью для малоимущих слоев частных медицинских услуг, особенно – жизненно-важных, по тем или иным причинам отсутствующих в «корзине медобслуживания», таких как некоторые услуги по уходу за душевнобольными, стоматологические услуги и долгосрочная госпитализация. Малоимущие и представители других социально-исключенных групп населения сильно страдают ввиду высокой стоимости собственного долевого участия пациента и при получении услуг, входящих в корзину, - все это, несмотря на такой положительный процесс, как отмена некоторых плат (таких, например, как плата, взимаемая службой «*тинпат халав*»). Нужно постепенно привести к отмене долевого участия пациента. Помимо этого, нужно установить механизм для постоянного уточнения и обновления компонентов «корзины медобслуживания» и закрепить его в законодательном порядке. Параллельно, необходимо скорректировать продолжающееся обесценивание бюджета медицинских служб, в соответствии с недавним постановлением Верховного суда. Необходимо произвести бюджетные вложения также в профилактическую медицину и местное медобслуживание.

И все же очевидно, что без эффективной борьбы с бедностью и сокращения разрыва между различными слоями населения в условиях жизни, в жилье, в образовании и в экологической защищенности трудно надеяться на существенное сокращение разрыва в области медицинского обслуживания. Общегосударственная правительственная программа по сокращению разрыва в медицинском обслуживании должна быть основана на пяти принципах: определение специализированного бюджета для этих нужд; определение измеряемых количественных задач с установленными сроками; систематический сбор данных о разрыве; годовые отчеты о разрыве и о шагах, предпринятых для его снижения, а также взаимодействие различных секторов –

правительства, парламента, больничных касс и организаций гражданского общества.

ПРАВО НА ВОДУ

Вода – не просто продукт, а жизненно важный ресурс. Право на воду – основное право человека, такое же, как право на жизнь. К сожалению, это не отражено в политике израильского правительства.

В 2010-м году в водном хозяйстве Израиля была проведена реформа, в рамках которой было решено, что цены на воду в Израиле будут в полной мере отражать стоимость ее поставки, и что будут отменены государственные субсидии. После проведения реформы тарифы на воду повысились на десятки процентов. Правительство не установило каких-либо льгот или механизма уменьшения долгов неплатежеспособных потребителей. Новые компании по водоснабжению не уполномочены законом предоставлять льготы, даже когда ясно, что потребитель неплатежеспособен ввиду своего социально-экономического положения. Проблема затрагивает людей всех возрастов и касается также людей, принадлежащих к «среднему классу». Тяжелее всего приходится людям с небольшим доходом, пожилым и инвалидам.

Обращения, поступившие со всей страны в Ассоциацию в защиту гражданских прав, указывают на то, что компании по водоснабжению не принимают во внимание экономическое положение неплатежеспособных потребителей и отключают им воду. У потребителей нет никакой возможности оспаривать решения или разбивать долги на платежи. Данный подход противоречит подзаконному акту МВД от 2004-го года «Применение полномочий при отключении водоснабжения». Процедура подразумевает, среди прочего, что воду можно отключить только при отсутствии заключения (*хават-даат*) Отдела социального обеспечения при муниципалитете о финансовых затруднениях потребителя, и что с неплатежеспособным потребителем следует договориться о платежах.

В своем последнем отчете, опубликованном в октябре 2012-го года, госконтролер подверг резкой критике политику правительства в области водоснабжения. Среди прочего утверждается, что в процессе установления тарифов на воду для потребителя были допущены серьезные нарушения, и что цены для потребителя не отражают подлинной стоимости воды. Контролер

также подверг жесткой критике отношение к малоимущим слоям населения и постановил: «Министерство финансов и министерство энергетики и водоснабжения, совместно с Управлением водными ресурсами и Институтом национального страхования должны провести тщательную проверку нужд слабых слоев населения, инвалидов и людей с ограниченными возможностями, найти способы им помочь и вынести свои заключения на обсуждение в правительстве».

В марте 2012-го министерство финансов уведомило финансовую комиссию Кнессета о выделении порядка 42 млн. шекелей на увеличение квоты воды для людей с ограниченными возможностями, а в июне 2012 Управление водных ресурсов опубликовало заявление об удвоении квоты воды по базовому тарифу для определенных категорий людей. Тем не менее, не были установлены льготы для других слабых слоев; к тому же, на данный момент бюджет ограничен, и нет гарантий, что льготы будут предоставляться и в будущем.

Параллельно правительство отклонило законопроект о закреплении льготных тарифов на воду для людей с ограниченными возможностями. В законопроекте, сформулированном Ассоциацией в защиту гражданских прав, предлагалось снизить тариф для получающих пособие, для людей с низким доходом и для тех, кому вода необходима по состоянию здоровья. Законопроект поддержали несколько депутатов, однако в июне 2012-го он был отклонен министерской комиссией по законодательству.

Управление водных ресурсов опубликовало за последний год несколько черновики правил для компаний по водоснабжению, касающихся вопросов отключения или ограничения водоснабжения. В правила было внесено несколько существенных улучшений, как то: обязанность предупреждать потребителя, повышение нижнего порога долга, принятие во внимание финансового и медицинского положения потребителя, возможность обжаловать решение, а также установление правил для срока отключения и подсоединения водоснабжения. Тем не менее в формулировке, утвержденной местными властями в июне 2012-го года и вынесенной в эти дни на обсуждение и голосование в Кнессете, есть несколько проблем, в первую очередь непризнание права на воду как основного права человека.

Передача полномочий по предоставлению услуг в частный сектор не освобождает государство от обязанности гарантировать доступ к данным услугам всех жителей, а, наоборот, усугубляет такую обязанность.

Следовательно, все решения касательно ограничения водоснабжения, определения, кто имеет право на льготы, и договоренности об оплате должны принимать общественные органы, чья задача – заботиться о благе населения.

Черновой вариант правил, составленный Управлением водных ресурсов, не только не отвечает данному требованию, но и создает указанные ниже проблемы:

- Должнику можно отключить воду на неопределенное время, не оставляя ему необходимого для жизни минимума воды.
- Хотя в черновике и оговаривается, что воду не отключат, если гендиректор компании по водоснабжению убежден, что следует принять во внимание финансовое положение потребителя, критерии, по которым оценивается данное положение, не оговариваются. Таким образом, решение принимает сам гендиректор.
- На водоснабжающей компании не лежит ответственность за определение критериев, согласно которым потребитель будет считаться малоимущим. Потребители сами должны обращаться в корпорацию, и неясно, каким образом и когда они должны это делать.
- Не установлены правила регулирования оплаты для должников в соответствии с их платежеспособностью. Судя по всему, корпорация может предложить любой платежный план, даже если потребителю он не подходит, и несоблюдения данной договоренности достаточно, чтобы отключить такому должнику воду.

Гарантировать доступность воды – важнейшая задача государства, даже когда воду поставяет частный концерн. Чтобы защитить право на воду для всех, следует установить реальные цены, а также учредить и закрепить в законе льготы для малоимущих. Крайне важно полностью запретить отключение воды,

а ограничение водоснабжения допускать только том в случае, если отказ потребителя платить не является следствием его финансовых затруднений.

Приватизация: где проходит граница?

«Приватизация, как известно, не волшебное слово, и она не может послужить государству предлогом для отказа от своих обязательств». (Из речи судьи Мельцера в верховном суде по иску Медицинского профсоюза против Министерства здравоохранения, 2005).

«Право применения силы для лишения свободы и установления ограничений дается государству на основе, метафорически говоря, «контракта» или «общественного договора», заключенного между государством и проживающими в нем гражданами [...] . Это полномочие, которое было передано государству от имени политической общины, находится в самом ядре функций власти, исходящих из суверенитета, и относится к тому же разряду, как и полномочие содержать армию, полицию и суды. Передача этих функций частной инстанции подрывает обоснование, лежащее в основе осуществления полномочий, и является своего рода самоустранением государства, пусть даже частичным, от выполнения своей «части» в общественном соглашении; государство занимает, таким образом, позицию стороннего наблюдателя, согласно которой оно как бы и не стремится к реализации собственных задач». (Из выступления судьи Арбель в Верховном суде по иску против Министерства финансов в вопросе о приватизации тюрем).

Некоторые функции являют собой самую суть полномочий государства. В их числе – полномочия, связанные с применением силы и с высоким потенциалом нанесения серьезного ущерба правам человека. Применение этих полномочий является легитимным только если оно осуществляется с помощью государственных общественных механизмов. Когда к осуществлению таких функций примешиваются частные интересы, прежде всего – финансовые, это приводит к ущемлению законных прав граждан. Поэтому определенные полномочия и функции не подлежат приватизации.

Но так ли обстоит дело на практике? Наряду с приватизацией социального обеспечения, в течение последних двух десятилетий происходит поэтапная приватизация все большего числа полномочий судебной и правоохранительной систем, в том числе полномочий, связанных со взиманием денег, охраной

правопорядка и привлечением правонарушителей к ответственности. Недавно к этому списку добавился и законопроект о приватизации судебных полномочий через **обязательный арбитраж** (*борерут хова*) перед частным адвокатом. Подобные виды приватизации отражают ослабление общественной юридической системы и сильное сужение функций государства. Влияние этих процессов на соблюдение прав человека не может не вызывать тревогу.

Приватизация полицейских полномочий

На протяжении последних двадцати лет в Израиле происходит ускоренный процесс приватизации полицейских полномочий и функций. Как и в случае с приватизацией услуг в сфере образования и социального обеспечения, приватизация полицейских функций была предварена многолетним процессом «высушивания», результатом которого бюджет, выделяемый полиции, перестал соответствовать ее все возрастающим потребностям. Так, например, за прошедшие двадцать лет число полицейских на участках ничуть не выросло, в то время как население в большинстве больших городов удвоилось.

У приватизации полицейских полномочий есть несколько причин: (1) ввиду бессилия полиции справиться с обилием возложенных на нее обязанностей с помощью выделенных ей средств, у граждан подорвано ощущение личной безопасности, и поэтому все новые и новые сферы ответственности, полномочия и функции передаются в ведение частных структур; (2) усиление некоторых муниципалитетов и местных советов и их стремление заполнить нишу, оставленную полицией; (3) свойственное неолибералам видение, согласно которому полицейские функции, как и многие другие социальные службы, являются продуктом, который частные фирмы могут поставлять более эффективно нежели инстанции общественного сектора, продуктом, на который распространяются принципы свободного рынка.

В настоящее время множество частных структур наряду с полицией Израиля выполняют широкий спектр функций, начиная с охраны и сторожевой службы и кончая ярко выраженными полицейскими обязанностями. Далее рассмотрим три примера приватизации полицейской службы: расширение полномочий

охранников, частная городская полицейская служба (*шитур ирони прати*) и охрана еврейских комплексов в Восточном Иерусалиме. После этого рассмотрим недостатки и нарушения прав человека, связанные с подобного вида приватизацией.

Расширение полномочий охранников

За последнее десятилетие охранники от частных фирм стали неразрывной частью израильского быта (например, проверка сумок в общественных местах). За прошедшие годы не только увеличилось число охранников, но и существенно расширился спектр их деятельности: это уже не только охрана общественных заведений и служба телохранителей, но и работа на пограничных КПП, охрана частного жилища, патрулирование в престижных кварталах, помощь органам местной власти в борьбе с такими явлениями как вандализм, незаконное проживание в Израиле, шумовые помехи или насилие в молодежной среде.

Если раньше исключительное право принятия существенных решений, связанных с обеспечением выполнения закона, принадлежало полиции, то в последние годы здесь произошли решительные изменения. В 2010 г. правительство приняло решение о реформе в сфере обеспечения безопасности граждан и выдвинуло законопроект, согласно которому отныне работники охранных фирм будут ответственны и за предотвращение насильственных действий – чисто полицейская функция – в местах развлечения, спортивных сооружениях, больницах, школах и т.д., где они будут наделены самыми широкими полномочиями: смогут требовать предъявление документов, не впускать и выводить силой людей и т.д. Законопроект находится на стадии обсуждения в Комиссии Кнесета по внутренним делам.

Городское патрулирование (*шитур ирони*): сотрудники охранных фирм и расширение полномочий муниципальных инспекторов

Здесь речь пойдет о двух явлениях, развивающихся параллельно. Первое из них – всевозможные внеполицейские инициативы в городах по охране порядка и безопасности, с участием сотрудников охранных фирм, добровольцев, муниципальных служащих и т.д., - людей, которых никто не наделял полицейскими полномочиями, но которые со временем превратились в своего рода «частную муниципальную полицию» городов, состоящую из вооруженных охранников и патрульных, которые охраняют имущество в пределах города, предотвращают незаконное проникновение и воровство, насильственные действия и вандализм, выявляют тех, кто пребывает в населенном пункте на незаконных основаниях и т.д. Уже давно стоит вопрос о том, каким образом определить их полномочия, кто имеет право участвовать в таких мероприятиях, каково должно быть их взаимодействие с полицией и т.п.

В 2011 году была принята поправка, позволившая органам местной власти продолжать использование городских патрульных служб, а также взимать с граждан оплату за такую услугу, однако в сопровождающих поправку подзаконных актах нет четкого определения того, что вправе делать такие службы, и какова должна быть квалификация их сотрудников.

Одновременно с этим была сделана попытка упорядочить эту сферу и ввести – пока еще на основе пилотного проекта – «совместное городское патрулирование» с участием полицейских и муниципальных инспекторов. Эта инициатива менее проблематична, поскольку речь все-таки идет о государственных служащих, на которых распространяются соответствующие законы, однако в любом случае нельзя забывать, что и там и там речь идет об «оттоке» полномочий по охране общественного порядка «вниз» – к тем, стоимость работы которых ниже, их подготовка и контроль над ними хуже, чем в случае с полицией.

Охрана еврейских комплексов в Восточном Иерусалиме

На территории Восточного Иерусалима около 2000 еврейских поселенцев проживают в десятках комплексов и участков, расположенных в самой гуще арабских кварталов. Уже с начала 90-х годов там действует особое охранное

подразделение примерно из 350 сотрудников, нанятых частной компанией, задача которых – охрана еврейских жителей этих мест. Деятельность подразделения оплачивается министерством строительства и обходится налогоплательщику в десятки миллионов шекелей. Проблема здесь заключается в том, что сотрудники охранной фирмы вынуждены справляться временами с очень сложными ситуациями и принимать решения с широким спектром составляющих по вопросам, связанным с применением оружия, не имея при этом ни должной подготовки, ни квалификации для выполнения полицейских функций, и не имея для этого нужного оснащения, что уже неоднократно приводило к трагическим последствиям, включая смертельный случай. Эта частная охранная деятельность осуществляется несмотря на многочисленные возражения в полиции и правительстве, и несмотря на то, что комиссия, на которую была возложена проверка этого вопроса, однозначно постановила, что полномочия по охране общественного порядка в Восточном Иерусалиме должны быть предоставлены исключительно полиции. Более того, в течение десятилетий эти охранники работали в Иерусалиме не имея на то никаких полномочий. Апелляция Ассоциации за гражданские права по этому вопросу находится в настоящее время на рассмотрении Верховного суда.

Проблематика приватизации полицейских функций и полномочий

Ущемление гражданских прав: Люди, ответственные за выполнение закона и охрану порядка, наделены разнообразными и широкими полномочиями, которые в потенциале могут привести к серьезным ущемлениям гражданских прав. Речь идет о таких правах как право на честь и достоинство, право на охрану личной жизни, на свободу передвижения, право на жизнь и телесную сохранность и др. Наделение полицейскими полномочиями работников частных компаний, не подчиняющихся общественному аппарату и не действующих в рамках ограничений, распространяющихся на полицейских, не получивших широкой и всеобъемлющей подготовки, - все это увеличивает опасения относительно возможного злоупотребления такими полномочиями, способным нанести значительный ущерб, и чреватым серьезным ущемлением прав человека. Эти опасения только усиливаются ввиду того, что подобные частные

структуры действуют, прежде всего, с целью извлечения прибыли, и их соображения не основываются только на соблюдении общественных интересов.

Охранники проходят подготовку, которая варьируется в зависимости от возлагаемых на них функций, но в любом случае объем ее намного меньше той, что проходят полицейские. Помимо этого, есть целый набор правил и механизмов, которые призваны гарантировать, что гражданские служащие, такие как полицейские и муниципальные инспекторы, не будут злоупотреблять своими полномочиями и ущемлять права человека сверх необходимости, и что над ними будет осуществляться контроль. На частных же охранников такие повышенные дисциплинарные обязательства не распространяются, равно как и иные обязывающие правила, за исключением, разве что, правила носить идентифицирующую бляху и предъявлять по требованию удостоверение охранника.

Ввиду отсутствия механизма по рассмотрению жалоб нет контроля даже за выполнением тех немногочисленных указаний, которые распространяются на частных охранников. В настоящее время нет никакого центрального органа, который бы занимался жалобами в отношении охранников, осуществляющих свои полномочия незаконным образом, равно как нет и специального механизма для дисциплинарного рассмотрения подобных жалоб. Если нарушение, произведенное охранником, не является уголовным, и если нельзя обратиться по такому поводу с жалобой в полицию, то нет никакой возможности подать на такого охранника жалобу на нарушении им полномочий, халатность в выполнении своей функции, неподобающее поведение, злоупотребление силой (если это не переходит в разряд уголовного преступления) и т.п. В таких случаях не существует также процедуры наложения санкций или лишения лицензии, позволяющей заниматься охранной деятельностью.

Приватизация финансового обеспечения и ущемление равноправия:

Иногда приватизация полицейской деятельности сопровождается возложением бремени его финансирования на граждан. Оплата «охранного сбора» (*аграшмира*), распространенная во многих городах, - типичный пример такой приватизации, поскольку охрана общественного порядка и обеспечение закона являются основными услугами, которые государство обязано предоставлять

гражданам бесплатно. Приватизация финансирования охранной деятельности приводит к нарушению равноправия, поскольку именно наиболее бедные местные советы в местах, где уровень преступности выше, чем в богатых районах, и нуждаются в усилении полицейских служб, однако не могут себе этого позволить.

Кому они преданы? Охранники, которые работают в частных фирмах, очень часто защищают интересы своих работодателей и действуют для продвижения личных целей хозяев. Так, например, в Университете им. Бен-Гуриона руководство использует охранную службу для усмирения протестных выступлений и подавления законных политических акций. Когда муниципальные власти задействуют частную городскую полицию, возникают опасения, что в деятельность, задача которой – обеспечение общественной безопасности и соблюдение закона, привносятся местные политические соображения.

Ущемление прав трудящихся: Нанимать частных охранников намного выгоднее, чем содержать полицию. Экономия средств госбюджета становится возможной ввиду низкой стоимости подготовки и эксплуатации охранников. Характерной особенностью охранной отрасли в Израиле стала дешевая и неорганизованная рабочая сила с высоким уровнем текучести кадров и унижительными условиями труда. Однако такая экономия средств дорого обходится обществу: плохо подготовленные, временные и слабо мотивированные сотрудники вынуждены выполнять жизненно-важную работу, ежечасно грозящую нарушениями прав человека.

Законопроект об обязательном арбитраже – шаг по пути к приватизации судопроизводства

Принятие судебных решений по гражданским искам скрывает неограниченные возможности для ущемления прав личности, в том числе права на собственность, на собственное достоинство, на справедливое судопроизводство; именно этим полномочиям угрожает сейчас приватизация.

В 2011 году в первом чтении был принят правительственный законопроект, согласно которому в определенных случаях гражданские судебные разбирательства будут в обязательном порядке направлены на арбитраж к частному адвокату по решению председателя мирового суда или его заместителя. Основным условием при выборе арбитра является его адвокатский стаж – он должен превышать семь лет; адвокат-арбитр также не будет обязан подчиняться правилам, принятым в судах, и на него не будут распространяться многочисленные ограничения, которым подвержены судьи.

Задача законопроекта вполне благая – частично освободить мировые суды от непомерной нагрузки; между тем ничего подобного в практике развитых стран не наблюдается. Дело в том, что законопроект серьезно ущемляет базовое право каждого гражданина на обращение в судебные инстанции – право, гарантирующее независимость судей, справедливый процесс, равноправие сторон и предотвращение произвола, и подразумевающее, что судебный процесс будет вестись в соответствии с заранее известными порядками.

Предложение содержит также компонент, дискриминирующий слабые слои населения, поскольку на обязательный арбитраж могут быть переданы только на иски на сумму до 2.5 миллионов шекелей.

Юристы и судьи верховного суда в прошлом и настоящем противятся законопроекту. По их мнению, приватизация суда не является легитимным решением проблемы загруженности судебных инстанций. Как и в других случаях приватизации, правительство намеревается вкладывать очень крупные денежные средства вне общественной системы вместо того, чтобы инвестировать их в сами общественные службы, хронически страдающие от недостатка финансирования.

Беженцы, и лица, ищущие убежище: эскалация

"Надо их всех прогнать. Во всём виноваты организации, предъявляющие иски"

(Депутат Кнессета Дани Данон)

"Суданцы – раковая опухоль на нашем теле" **(Депутат Кнессета Мири Регев)**

"Угроза мигрантов страшнее, чем иранская угроза" **(Ури Бускила,**

председатель Форума заместителей глав местных советов)

"Наша страна разрушена из-за мигрантов – это вторжение и надо его остановить" **(Депутат Кнессета Михаэль Бен-Ари)**

"До тех пор, как у меня появится возможность их выгнать, я заключу их в тюрьму, и заставлю разлюбить жизнь" **(Министр внутренних дел Эли**

Ишай)

На сегодняшний день в Израиле находятся несколько десятков тысяч лиц, ищущих убежище. Большинство из них бежали из Эритреи и из Судана. Из-за опасности, угрожающей им в случае, если они вернутся на родину, они не подлежат депортации.

С одной стороны, они подлежат групповой защите и получили официальное разрешение на пребывание в стране, с другой, - государство фактически не рассматривает их просьбы о предоставлении убежища и относится к ним как к трудовым мигрантам, не имеющим разрешения на работу, а не как к лицам, ищущим политическое убежище.

Государство обязалось перед Высшим судом справедливости (БАГАЦ) не применять санкций к работодателям, нанимающим беженцев. Однако в документах о виде на жительство, которые выдают беженцам, однозначно указано, что таковые не предоставляют им разрешения на работу. Таким образом, многие беженцы обречены на безработицу и, как следствие, - на бедность и нужду. Они теснятся в неблагополучных районах, потому что только там могут найти кров. Концентрация беженцев в кварталах и городах, жители которых изначально страдают от пренебрежения властей, усиливает ощущения

нищеты в этих районах, и пробуждает недовольство. В этом году возмущение достигло небывалых масштабов.

Расизм и подстрекательство

2012 год был отмечен атмосферой расизма и ксенофобии по отношению к беженцам из Африки. Против беженцев и организаций, оказывающих им помощь, звучали расистские высказывания депутатов Кнессета, министров, чиновников, общественных деятелей, военнослужащих, полицейских, врачей, раввинов и др. Некоторые доходили до прямого подстрекательства, тем самым поощряя проявления насилия. В этом году были зафиксированы беспрецедентные случаи вандализма, насилия и мародерства израильских граждан по отношению к "чужакам". Так, в районе Шапира в Тель-Авиве в дома и детские сады беженцев бросали бутылки с зажигательной смесью, а трем беженцам из Эритреи были нанесены ножевые ранения. В Иерусалиме поджигали квартиры иностранных граждан, а в ходе демонстрации против мигрантов в квартале Ха-Тиква в Тель-Авиве обезумевшая толпа била стёкла витрин и нападала на иностранцев. Нескольким нарушителям были предъявлены обвинения.

Центр поддержки и помощи иностранным рабочим опубликовал отчет под названием "Раковая опухоль в нашем организме", посвященный событиям, произошедшим с января по июнь 2012 года.

В отчете подробно рассматриваются расистские высказывания и проявления насилия за эти полгода, приводится перечень разнообразных обвинений, которые предъявляются беженцам: они – незаконно проникнувшие к нам преступники, распространители заразы, представляют для Израиля государственную и демографическую угрозу. Все эти обвинения последовательно опровергаются.

Отчет указывает на прямую связь между подстрекательскими высказываниями общественных деятелей и государственных чиновников и проявлениями

насилия в отношении иностранных рабочих и беженцев, которые до последнего года являлись случаями редкими и из ряда вон выходящими.

Один из ярких примеров расистского отношения к беженцам – сегрегация в Эйлате. В школах детей беженцев отделили от других учеников. Несмотря на то, что эти дети с родителями проживали на территории Эйлата, их каждое утро отвозили в школу за городом, где они учились отдельно от израильских детей.

В августе 2012 г. суд по административным делам города Беэр-Шевы принял иск 15-ти детей, которых представляли правозащитные организации. Суд велел разрешить каждому пожелавшему того ребёнку перейти в обычную школу.

Муниципалитет Эйлата и министерство просвещения опротестовали решение суда. БАГАЦ подверг эти ведомства резкой критике и велел распределить детей по обычным школам, где они будут учиться вместе с израильскими детьми. Но на этом дело не закончилось – родители израильских детей выступили против того, чтоб их дети учились с детьми беженцев, и часть родителей отказалась посылать своих детей в школу. Вслед за родителями, израильские дети тоже проявляли признаки ксенофобии.

Трудно не посочувствовать эмоциям израильских граждан, проживающих в бедных и запущенных районах. Беженцы, которым не выдали разрешения на работу, живут в тесноте и в ужасных условиях, и лишь усиливают царящее в этих местах неблагополучие. Но подстрекательство и насилие – не выход из положения.

Въезд беженцев в Израиль – явление не новое. Из-за ситуации, царящей сейчас в странах, из которых они бежали, они продолжают прибывать. Правда, с завершением строительства пограничного заграждения на границе с Синаем число прибывших заметно сокращается.

Правительство Израиля должно принять этот факт, и сформулировать чёткие долгосрочные решения, которые будут учитывать права и потребности как беженцев, так и израильских граждан, проживающих в неблагополучных районах. Правительство должно разрешить беженцам работать, снимать квартиры и получать медицинские и социальные услуги от государства.

Таким образом они смогут выбраться из нищеты, что снимет "нагрузку" со слабых районов Израиля. Кроме того, следует по-настоящему рассматривать прошения о предоставлении убежища и статуса беженцев. Необходимо субсидировать улучшение неблагополучных районов и выделить бюджет, который обеспечит жителям полагающиеся им общественные услуги и безопасность.

Но Кнессет и правительство решили пойти иным путём, по-видимому, исходя из предположения, что преследование беженцев, запрет на работу и тюремное заключение "заставят их разлюбить жизнь", как выразился министр внутренних дел Эли Ишай, и проблема исчезнет сама собой.

Вместо того, чтоб разработать продуманную политику, правительство и Кнессет пошли на поводу радикальных и произвольных законодательных инициатив, которые не решают проблемы, а могут только ущемить как права беженцев, так и основные права израильтян.

Государство предпринимает меры, явная цель которых - отбить у других "мигрантов" желание ехать в Израиль. Это недостойная и вряд ли достижимая цель.

Законодательство

За прошедший год в Кнессете не раз звучали подстрекательские высказывания против беженцев и помогающих им организаций. Депутаты Кнессета не только говорили, но и делали: сокращение прав беженцев и лиц, ищущих убежище, стало центральной целью законодательной деятельности многих парламентариев.

"Закон о миграции": В январе 2012 г. Закон о предотвращении незаконной миграции был принят во втором и третьем чтении. Закон гласит, что беженцев и их детей, проникших на территорию Израиля через египетскую границу, можно заключить в тюрьму без суда по меньшей мере на три года (а в некоторых

случаях и без ограничения во времени). В июне 2012 началась реализация закона.

В начале октября на основании этого закона в тюремные лагеря были помещены 2000 женщин, мужчин и детей. Правительство планирует заключить в тюрьму ещё тысячи беженцев. **(Подробнее о заключении беженцев и претендующих на политическое убежище см. ниже).**

Закон о предотвращении миграции отнимает у тысяч людей право на свободу и на юридическую защиту.

До сих пор израильский закон позволял без суда лишать свободы иностранца только при условии, что целью заключения является его изгнание из страны.

Новый закон позволяет содержать под длительным административным арестом людей, которых Израиль не имеет право выдворить из страны, чтобы другим "неповадно было".

Закон не предусматривает каких-либо различий между санкциями, применяемым к беженцам, лицам, претендующим на убежище, и трудовым мигрантам.

Реализуя этот закон, Израиль нарушает права беженцев, и отклоняется от своих моральных и международных обязательств.

В октябре 2012 г. организации по защите прав человека, в том числе и Ассоциация в защиту гражданских прав, подали иск в БАГАЦ с требованием отменить Закон о предотвращении миграции. Правозащитники утверждают, что закон служит недостойной цели и противоречит фундаментальным правам на свободу личности и на человеческое достоинство. Иск всё ещё на стадии рассмотрения.

Огульный отказ в предоставлении политического убежища

В последние годы полномочия рассматривать просьбы о предоставлении убежища в Израиле перешли от Управления ООН по делам беженцев к

министерству внутренних дел. Отчет Центра помощи иностранным рабочим, вышедший в марте 2012, описывает, каким образом МВД рассматривает просьбы о предоставлении статуса беженца, и рисует безрадостную картину. Отчет указывает на нарушение права претендующих на получение статуса беженца на слушание их дела, на несправедливое, унижительное отношение, на угрозы во время собеседования во вопросу о предоставлении убежища. В отчете говорится также о тенденциозном, селективном и непрофессиональном исследовании ситуации в странах исхода беженцев. Процедуры предоставления убежища в Израиле не соответствуют стандартам, установленным Конвенцией о статусе беженцев.

Тяжелая картина подтверждается данными Отдела по рассмотрению просьб о предоставлении убежища при МВД: в течение более чем двух лет были даны лишь две рекомендации предоставить претендентам статус беженцев. Лишь одна из этих рекомендаций была утверждена. Все тысячи остальных прошений были отвергнуты. Как подчеркнуто в отчете, вполне возможно, что не все претенденты отвечают условиям международной конвенции и имеют право на получение политического убежища. Но, в сравнении с другими государствами, процент тех, кому в Израиле предоставляется статус политического беженца, поистине ничтожен, - до такой степени, что это вызывает сомнения в адекватности самой израильской системы предоставления убежища.

Бессмысленный арест

В начале июня 2012 г. государство начало реализовывать Закон о миграции и арестовывать всех беженцев, в том числе женщин, детей, и людей, которые до прибытия в Израиль подвергались пыткам и насилию. Как было упомянуто выше, большинство лиц, ищущих убежище в Израиле, – граждане Эритреи и Судана. Их нельзя выдворить из Израиля на родину, потому что там их жизни угрожает опасность. Беженцев арестовывают не для того, чтобы депортировать, а для того, чтобы отбить у других беженцев желание попасть в Израиль. Такой арест противоречит израильским обязательствам по Конвенции о статусе беженцев, а также нарушает международные стандарты, в соответствии с

которыми арестовывать мигрантов можно только после детальной проверки, и только если арест "необходим и соразмерен".

Вот что пишут адвокаты Йонатан Берман из Центра поддержки и помощи иностранным рабочим, и Оded Феллер из Ассоциации в защиту гражданских прав (август 2012 г.): "За два месяца, которые прошли с тех пор, как власти начали пользоваться этой безжалостной системой ареста, не было освобождено ни одного человека. Работа судебной инстанции по контролю за местами содержания (*бейт а-дин ле-бикорет мишморет*), которая ведёт судебный надзор над арестом лиц, ищущих убежище, после вступления закона превратилась в чистую формальность. В новом законе не существует ни одного условия, позволяющего комиссии освободить заключённого, и потому единственное, что ей остаётся делать, это принимать по очереди арестованных, выслушивать их показания, и сообщать, что ей придется утвердить постановление о содержании под арестом".

В январе 2008 года правозащитные организации подали в Высший суд справедливости иск против содержания детей-беженцев в палатках в тюрьме "Сахароним".

Власти в оправдание утверждали, что им пришлось организовать место в короткие сроки, что использование палаток будет временным, что "лица, ответственные за это заведение находятся на постоянной связи с Управлением ООН по делам беженцев, с правозащитными организациями и с различными государственными служащими". Суд принял заявление властей, предполагая, что проблема будет решаться. В своем решении от февраля 2008 г. суд отметил: "Мы пришли к выводу, что на данный момент проблемами, требующими безотлагательного решения, являются холод и отсутствие образования. Мы надеемся, что ответчики будут действовать, чтобы как можно скорее справиться с этими неполадками. Ответчики сотрудничают с различными организациями, чья деятельность благословенна". Несмотря на то что с момента вынесения решения прошло больше четырех с половиной лет, власти не только не предприняли никаких действий, чтобы изъять палатки из употребления, но и начали пользоваться ими на постоянной основе.

Не меньшее беспокойство вызывает и тот факт, что с момента подачи иска в 2008 году Управление службы тюрем не позволяет представителям правозащитных организаций заходить на территорию тюрьмы «Сахароним». Встречи с заключенными проходят только у входа в тюрьму и по предварительному согласованию. Многие из заключенных пребывают в «Сахароним» уже более трех лет, место герметически закрыто, и с каждым днем все труднее получать информацию о том, что там происходит на самом деле. Представителям правозащитных организаций все труднее общаться с заключенными, находить среди них жертв торговли, рабства и пыток и помогать им в подаче просьб о получении статуса беженца.

Условия в тюрьмах «Сахароним» и «Кциот», где содержатся иностранцы, тяжелые и неприемлемые. Тысячи людей, многие из которых – жертвы работорговли и пыток, вместе с детьми, содержатся в тесноте, многие – в палатках, страдают летом от жары, а зимой – от холода, при постоянной нехватке всего, начиная от пищи и кончая водой для личной гигиены.

Тем временем государство продолжает подготовку к расширению центра задержания беженцев в Негеве – того, что станет крупнейшей в мире тюрьмой для мигрантов. Недавно Государственный совет по планированию и строительству утвердил просьбу правительства понизить стандарты содержания людей в планируемых центрах: там будут палатки вместо зданий, а заселять их теперь разрешено еще до того, как там будут организованы все необходимые службы. Иными словами, речь идет о содержании людей в еще худших условиях, нежели это происходит сейчас.

Министром внутренних дел была сделана попытка дать указание начать аресты и среди уже находящихся в Израиле суданцев, обратившихся с просьбой о предоставлении им убежища, то есть – не только тех, кто незаконно пересек границу. Однако это указание выполнено не было, поскольку в октябре 2012 правозащитные организации подали судебный иск против министра внутренних дел; к иску прилагалось резкое письмо от Управления ООН по делам беженцев, указывающее на неправомерность такого рода действий. Решением госпрокуратуры инициатива министра внутренних дел была приостановлена.

Стучатся в ворота: отношение к беженцам, ищущим убежище в Израиле, и находящимся на израильско-египетской границе

В августе 2012 г. в прессе были опубликованы сообщения, что ЦАХАЛ проникает на территорию Египта, арестовывает там людей, движущихся в сторону израильско-египетской границы, и передаёт арестованных египетским силам безопасности.

Этими действиями Израиль нарушает принцип о невозвращении (non-refoulement). Это 33-я статья Международной конвенции о статусе беженцев, запрещающая принудительное возвращение беженцев в страну, из которой они прибыли, если там их жизни и свободе угрожает опасность.

В сентябре 2012 г. Израиль отказался впустить на свою территорию 21 беженца. Эти беженцы, находясь на египетской границе, хотели попасть в Израиль. Они просидели около недели под палящим солнцем у пограничного заграждения. По сообщениям СМИ, солдаты, охраняющие границу, получили приказ давать им "как можно меньше воды". Делегацию активистов-правозащитников, желавших снабдить их водой и гуманитарной помощью, остановили.

БАГАЦ отложил принятие решения по иску с требованием впустить беженцев в Израиль. После того как в Израиль пустили троих беженцев (двух женщин и мальчика), а остальных, скорее всего принудительно, отослали обратно в Египет, БАГАЦ окончательно отклонил иск, даже не проверив, что случилось с этими людьми. В последующие недели в СМИ сообщалось о похожих происшествиях.

По мнению юристов, правозащитных организаций и Управления ООН по делам беженцев, Израиль, отказавшись впустить беженцев на свою территорию, не выполнил свои обязательства, и нарушил Международную конвенцию о статусе беженцев.

Израиль имеет право строить забор, но это не освобождает государство от его обязательств. Когда у забора собираются беженцы, опасющиеся за жизнь и

умоляющие впустить их, надо проверить, не угрожает ли им опасность, и если угрожает – позволить им пересечь границу.

Государство Израиль имеет полное право охранять свои границы, устанавливать законы о порядке въезда в страну и предпринимать определённые меры, контролирующие въезд. Но эти меры должны соответствовать юридическим и моральным стандартам.

Естественно, регулирование ситуации с беженцами, ищущими убежище в Израиле – задача не простая, но Израиль - не единственное западное государство, которому приходится иметь дело с приёмом беженцев. Дабы достичь правильного решения, надо признать реальность: беженцы не покинут страну в ближайшие годы. Израилю придется их принять, и выполнить свои обязанности во всём, что касается работы, благосостояния, здоровья и образования, согласно Конвенции о статусе беженцев.

Просьбы о предоставлении убежища надо проверять детально, применяя эффективные, но справедливые механизмы.

Права арабского меньшинства: планирование и строительство

Арабское меньшинство в Израиле подвергается многолетней дискриминации в сфере распределения земли и планирования. На протяжении десятилетий в большинстве арабских городов и селений государство не продвигало программ по планированию и строительству (*тохнийот митъар*), которые соответствовали бы потребностям и особенностям арабского населения, смогли бы законно обосновать существующее строительство и позволили бы дальнейшее законное жилищное строительство в соответствии с потребностями. Жители многих арабских населенных пунктов практически лишены возможности получить законное разрешение на строительство домов. За неимением выбора, и в отсутствие альтернатив, многие арабские граждане Израиля вынуждены строить свои дома без разрешения и жить в постоянном страхе, что их дом могут снести.

Надлежащее и равноправное планирование не может быть отделено от несправедливостей прошлых лет и от существенного различия между еврейскими и арабскими населенными пунктами. Исторически сложившаяся дискриминация арабских граждан Израиля в земельно-жилищных вопросах налагает на государство еще большую обязанность при любом планировании, касающемся арабского населения, принимать во внимание фактор исправления дискриминации. Однако государство и органы местной власти продолжают увековечивать этот разрыв. Отсутствие готовности учитывать культурные особенности арабского населения еще более усугубляет разрыв и неравенство в сфере планирования.

Так, например, планирующие инстанции не принимают во внимание вопросы частной собственности на землю в арабских населенных пунктах. Они относятся к частным землям как к доступному запасу земли для строительства и развития, и поэтому, как правило, не утверждают программы по увеличению предназначенной для планирования территории арабских городов и сел. Между тем земля, принадлежащая частным лицам, не находится в свободном доступе и зачастую не подлежит перепродаже. Выделение таких земель на общественные нужды, такие как решение проблем с недостатком жилья и инфраструктуры, невозможно. Эти земли предназначены исключительно для строительных нужд

владеющей ими семьи, и здесь, как правило, не используется весь возможный процент застройки, предусмотренный в генеральной программе по планированию и строительству данного поселения. Поэтому «запасы земли» поселения на бумаге, представленные планирующими инстанциями, сильно отличаются от реального положения дел на местах, при котором этой землей уже нельзя воспользоваться.

В начале 2000 года отдел планирования при Министерстве внутренних дел начал осуществлять инициативу под названием «Продвижение генерального планирования в нееврейском секторе». Отчет, сделанный организацией «Бимком» и Арабским центром альтернативного планирования, показывает, что за прошедшие 12 лет уже немало сделано, утверждено более 30 генеральных планов, МВД выделяет средства, а в работе планирующих коллективов участвуют и специалисты-арабы. И все же пока трудно говорить о прорыве; более того – нехватка земли ощущается еще больше, чем прежде. Тысячи единиц жилья по-прежнему остались «без подходящего планировочного решения» - иными словами, по закону такие дома по-прежнему подлежат разрушению в качестве незаконных построек.

В отчете было проведено сравнение между программами развития пяти пар населенных пунктов, еврейских и арабских, очень похожих друг на друга по расположению, числу жителей и другим характеристикам. Сравнение выявило различия в концепции планирования: программы по планированию еврейских населенных пунктов составляются на основе подхода «инициированного планирования» с максимальным использованием существующих в районе ресурсов для развития поселения, с ожиданием существенного роста населения, в частности – роста в результате миграции из других населенных пунктов. Программы же по развитию арабских населенных пунктов формируются на основе совсем иного подхода – т.н. «упорядочивающего планирования» (*тихнун масдир*): они предлагают населению городка или деревни базовые решения в соответствии с существующими темпами его роста, а иногда и менее того, не принимая во внимание возможность прироста населения в результате миграции из других населенных пунктов. Эти программы не предусматривают выделения достаточных земельных резервов и создания возможностей для местного

развития в пространстве, окружающем данный населенный пункт. Помимо этого, во всех проверенных случаях в (за исключением мелких населенных пунктов в пределах местных советов) в арабском секторе величина площадей, отведенных под промышленность и трудоустройство, на душу населения меньше, чем в еврейском, порой в два раза; коэффициенты застройки там тоже ниже, чем в еврейских поселениях. В результате в арабском секторе образуется нехватка источников доходов и отсутствие приемлемой экономической базы для существования и развития населенных пунктов.

Арабские кварталы в городах со смешанным еврейско-арабским населением – Рамла, Лод, Акко, Хайфа и Яффо – также подвержены дискриминации и запущены с точки зрения планирования уже в течение десятилетий. Здесь действуют частичные и устаревшие программы по планированию и строительству, как правило, не позволяющие кварталам расширяться. Многие жители этих районов страдают от жилищной неустроенности – это теснота, низкое качество жилья и строительство без надлежащих разрешений. Ввиду недостаточности вложения в инфраструктуру в этих районах там распространены такие явления как заброшенность зданий и дорог, нехватка общественных заведений и скверов, низкокачественная система образования и недостаточная развитость служб социального благосостояния и здравоохранения. Некоторые из арабских кварталов вообще не признаны властями и никак не отражены в планах городского развития.

Так, например, в квартале Ган ХАКАЛЬ в Рамле проживают более 2000 жителей, но там нет ни банков, ни почты, ни отделений муниципалитета, ни правительственных служб. Похожая ситуация наблюдается в Лоде, где вакуум планирования в течение 20 лет привел к тому, что жители были вынуждены строить себе жилье незаконно.

Нехватка служб и общественных зданий в арабских поселениях повышает потребность в доступном, частом и регулярном общественном транспорте, однако бездействие в планировании и недостаточные вложения в инфраструктуру приводят к тому, что и общественный транспорт недостаточно развит и не отвечает потребностям населения. В некоторых арабских населенных пунктах общественный транспорт не действует вовсе уже много

лет. Проверка, проведенная организацией «Сикуй», показала, что в 82% арабских городов и деревень с населением более 10.000 человек (не включая арабские кварталы в городах со смешанным населением) не действуют внутренние автобусные линии. И хотя большая часть этих поселений имеет возможность пользоваться междугородними маршрутами, проходящими по шоссе мимо въезда в селение, или смешанными маршрутами – междугородними линиями, которые останавливаются в пределах населенного пункта, в обоих случаях число таких маршрутов на поселение – менее пяти, и доступны они лишь частично. Страдают от этого те, у кого нет своего автомобиля, – женщины, дети, старики и малоимущие семьи.

Вместе с тем отмечается, что Министерство транспорта увеличило в последние годы финансирование развития сети общественного транспорта в арабском секторе, включая Восточный Иерусалим, – это 350 миллионов шекелей ежегодно. Министерство главы правительства также вкладывает 100 млн. шекелей в пятилетний план по развитию общественного транспорта в 13 арабских населенных пунктах. Более того – в Министерстве транспорта утверждают, что в последние три года его вложения в арабские поселения превысили вложения в еврейские. И все же разрыв в этом вопросе еще очень велик и потребуются мобилизация совместных усилий министерств и местных советов арабских городов и деревень.