



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.39
20 January 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Основная сессия 1998 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

Первоначальные доклады, представляемые государствами-участниками
в соответствии со статьями 16 и 17 Пакта

Добавление

ИЗРАИЛЬ

[28 ноября 1997 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
<u>Введение</u>	1 - 2	3
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	3 - 41	4
А. Территория и население	3 - 11	4
В. Общая политическая структура	12 - 28	5
С. Судебная власть	29 - 33	8
D. Государственный контролер	34 - 37	8
Е. Основные законы	38 - 41	9
II. ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ПАКТА	42 - 62	11
Статья 1 - Самоопределение	42	11
Статья 2 - Обязанности государства, запрещение дискриминации, международное сотрудничество	43 - 60	11
Статья 3 - Равноправие мужчин и женщин	61 - 62	17
III. ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ КОНКРЕТНЫХ ПРАВ . .	63 - 791	19
Статья 6 - Право на труд	63 - 147	19
Статья 7 - Справедливые и благоприятные условия труда . . .	148 - 203	49
Статья 8 - Коллективные трудовые права	204 - 250	67
Статья 9 - Право на социальное обеспечение	251 - 334	81
Статья 10 - Семейные права	335 - 400	103
Статья 11 - Право на достаточный жизненный уровень .	401 - 528	118
Статья 12 - Право на наивысший достижимый уровень здоровья	529 - 598	174
Статья 13 - Право на образование	599 - 687	197
Статья 15 - Право на участие в культурной жизни и пользование результатами научного прогресса	688 - 791	249

Введение

1. Израиль ратифицировал Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах в августе 1991 года. В отношении Израиля Пакт вступил в силу 3 января 1992 года. Ниже излагаются одновременно первоначальный и второй доклады, представленные Израилем в соответствии со статьями 16-17 Пакта и Руководящими принципами Комитета по экономическим, социальным и культурным правам. Цель данного доклада состоит в том, чтобы изложить правовое и социальное положение, характеризующее соблюдение в Израиле экономических, социальных и культурных прав.

2. Основой для информации, содержащейся в данном докладе, служат главным образом материалы, данные и результаты научных исследований в правовой области, представленные соответствующими правительственными министерствами и учреждениями. Ценная информация была получена также от неправительственных организаций (НПО). Был осуществлен обзор результатов исследований, проведенных независимыми научными учреждениями. В конце доклада включена библиография. В докладе в виде приложения содержатся также правовые тексты и издания, посвященные конкретным вопросам*.

* С библиографией и прилагаемыми материалами можно ознакомиться в Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.

г. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

а. Территория и население

Географическое положение

3. Территория Израиля в пределах его границ и линий прекращения огня составляет 10 840 кв. миль (27 800 кв. км). Узкая и протяженная по форме территория имеет около 280 миль (450 км) в длину и около 85 миль (135 км) в самой широкой ее части.

4. Страна может быть разделена на четыре географические региона: три параллельные полосы, протянувшиеся с севера на юг, и крупная, в основном засушливая, зона в южной половине территории страны.

Демографические данные

5. По состоянию на октябрь 1997 года, общая численность населения Израиля составляла 5 863 000 человек, из которых свыше 4,7 млн. - евреи (80,2% общей численности населения), 872 000 - мусульмане (14,9%), около 190 000 - христиане (3,2%) и примерно 100 000 - друзы и лица, исповедующие другие религии (1,7%).

6. В 1996 году численность населения Израиля возросла на 140 000 человек, из которых 88 000 являлись евреями. Этот рост численности несколько ниже увеличения, которое произошло в 1995 году. Начиная с 1990 года, когда число иммигрантов из бывшего СССР и СНГ достигло рекордного уровня, население страны увеличивалось в среднем на 250 000 человек в год и к настоящему времени возросло на 26,3%.

7. Коэффициент рождаемости в 1995 году составлял 21,1 на 1 000 чел., а детской смертности - 6,8 на 1 000 человек. В 1993 году ожидаемая продолжительность жизни мужчин-израильтян достигала 75,3 лет и израильтян-женщин - 79,5 лет. Общий уровень фертильности равнялся 2,9 человек на 1 000 человек. 29,7% населения моложе 14 лет, а 9,5% населения составляют лица 65 лет и старше.

8. Уровень грамотности в Израиле превышает 95%.

Экономическое положение

9. В 1996 году валовой внутренний продукт (ВВП) Израиля составил 272,8 млрд. новых израильских шекелей (НИШ) (примерно 85 млрд. долл. США) в постоянных ценах 1995 года. В этот период доход на душу населения равнялся примерно 48 000 НИШ (около 15 000 долл. США). Внешний долг достигал 44,28 млрд. долл. США.

10. В конце 1990 года обменный курс равнялся 2,048 НИШ за 1 доллар, а в конце 1995 года - 3,135 НИШ за 1 доллар США. Средний ежегодный обменный курс в 1990 году составлял 2,0162 НИШ за 1 доллар, а в 1995 году - 3,0113 НИШ за 1 доллар. В 1997 году 3,5 НИШ обменивались за 1 доллар США.

Языки

11. Официальными государственными языками являются иврит и арабский языки. Обязательное обучение, как правило, ведется на этих языках, и любой из них может использоваться депутатами кнессета (парламента Израиля) во время выступлений в ходе заседаний. Радио- и телевизионные передачи в Израиле ведутся на иврите, арабском языке и в меньшей степени на английском, русском и амхарском языках.

В. Общая политическая структура

Современная история

12. Государство Израиль было создано 15 мая 1948 года. Его образование явилось завершением почти 2000-летних усилий еврейского народа воссоздать независимое государство. Руководящим принципом всех правительств Израиля с момента его создания служит воссоединение диаспоры, т.е. историческое возвращение еврейского народа на землю своих предков. Эта концепция была провозглашена в Декларации независимости и продолжает оставаться основным компонентом национальной жизни Израиля вплоть до настоящего времени. В Декларации независимости Израиля говорится, что Государство Израиль "протягивает руку всем соседним государствам, предлагая им жить в условиях мира и добрососедства".

13. Президент Египта Анвар Садат стал первым руководителем арабского государства, который посетил Израиль в 1977 году. В 1979 году между Израилем и Египтом был подписан договор о мире. В октябре 1991 года в Мадриде была проведена Мирная конференция. Впервые Израиль, Сирийская Арабская Республика, Ливан, Иордания и палестинцы провели открытую для широкой общественности встречу с конкретной целью достигнуть мира. В сентябре 1993 года Израиль и Организация освобождения Палестины (ООП) подписали в Вашингтоне Декларацию принципов о временных мерах по самоуправлению; в ноябре 1994 года Израиль и Иордания заключили мирный договор, который официально положил конец конфликту, продолжавшемуся 46 лет. В сентябре 1995 года Израиль и ООП подписали временное соглашение о Западном берегу и секторе Газа. Соглашение об окончательном статусе этих территорий должно быть подписано к 1999 году.

Структура правительства

14. Израиль является парламентской демократией с законодательной, исполнительной и судебной органами власти. Атрибутами его власти являются президент, кнессет (парламент), правительство (кабинет), судебные органы и Управление Государственного контролера.

15. Политическая система опирается на принцип разделения властей, между которыми существует равновесие и осуществляется взаимный контроль, Исполнительная власть (правительство) зависит от доверия со стороны законодательной власти (кнессета), а независимость судебной власти гарантируется законом.

Президент

16. Президент является главой государства; его пост символизирует единство государства и независимость от интересов политических партий.

17. Обязанности президента, которые в основном связаны с выполнением официальных и церемониальных функций, определяются законом. Официальные обязанности президента включают открытие первой сессии нового кнессета, принятие верительных грамот иностранных послов, подписание договоров и законов, принятых кнессетом, назначение судей, главы банка Израиля и глав дипломатических миссий Израиля за рубежом, помилование заключенных и смягчение судебных приговоров по рекомендации министра юстиции. Для роспуска кнессета премьер-министру требуется предварительное согласие президента.

18. Президент избирается на два последующих срока пять лет каждый простым большинством кнессета из числа кандидатов, выдвинутых на этот пост с учетом их личных качеств и заслуг перед государством.

Кнессет

19. Кнессет является палатой представителей Государства Израиль; его основная функция состоит в том, чтобы принимать законы.

20. Выборы в кнессет и премьер-министра проводятся одновременно. Депутаты кнессета избираются путем тайного голосования; вся территория страны образует единый избирательный округ.

21. Места в кнессете распределяются согласно голосам, полученным каждой партией в ходе всеобщих выборов. Дополнительные голоса, которые получены какой-либо партией, но число которых недостаточно для предоставления этой партии дополнительного места в

кнессете, распределяются между различными партиями пропорционально полученным им в ходе выборов голосам или по соглашению между партиями, достигнутому до проведения выборов.

22. Кнессет избирается на четыре года, но может самораспуститься или быть распущен премьер-министром с одобрения президента до окончания его срока. До формирования кнессета нового состава руководство страной продолжает осуществлять старое правительство.

23. Кнессет осуществляет свою деятельность с помощью проведения пленарных заседаний и следующих тринадцати постоянных комитетов - Комитет палаты представителей, Комитет по иностранным делам и безопасности, Финансовый комитет, Комитет по экономике, Комитет внутренних дел и окружающей среды, Комитет по образованию и культуре, Комитет по вопросам труда и социальных дел, Комитет по вопросам конституции, законодательства и правосудия, Комитет по иммиграции и абсорбции, Комитет по государственным аудиторским вопросам, Комитет по борьбе со злоупотреблением наркотиками, Комитет по науке и Комитет по улучшению положения женщин.

24. На пленарных заседаниях проводится общее обсуждение вопросов правительственной политики и деятельности, а также обсуждаются законы, представленные правительством или отдельными депутатами кнессета. Прения проводятся на иврите или на арабском языке; при этом обеспечивается синхронный перевод.

Правительство

25. Правительство (кабинет министров) является исполнительным органом государства, в обязанность которого входит управление внутренними и внешними делами, включая решение вопросов безопасности. Правительство наделено очень широкими полномочиями и может принимать решение по любому вопросу, который законодательно не передан другому органу власти. Правительство обычно находится у власти в течение четырех лет, но его срок руководства страной может быть короче в случае ухода в отставку премьера-министра или выражения правительству вотума недоверия.

26. Премьер-министр избирается путем прямого всеобщего голосования одновременно с выборами депутатов кнессета. До 1996 года формирование правительства и руководство им обычно поручалось президентом депутату кнессета, который имел наилучшие шансы для формирования эффективного коалиционного правительства.

27. При выполнении министрами своих функций они подчиняются премьер-министру, а также подотчетны за свою деятельность перед кнессетом. Большинство министров осуществляют руководство в конкретной области и возглавляют министерства; некоторые являются министрами без портфеля, и им может поручаться выполнение специальных задач. Премьер-министр также может выполнять функции министра без портфеля.

28. Число министров, включая премьер-министра, не может превышать 18 и должно быть не менее 8. По меньшей мере половина министров должны быть членами кнессета, однако все они должны обладать качествами, которые позволяли бы им быть выдвинутыми кандидатами для избрания в кнессет. Премьер-министр или другой министр с одобрения премьер-министра могут назначать заместителей министров, общее число которых не должно превышать шести. Все они должны являться депутатам кнессета.

С. Судебная власть

29. Полная независимость судебной власти гарантируется законом. Судьи назначаются президентом по рекомендации специального комитета по назначениям, в состав которого входят члены Верховного суда, члены коллегии адвокатов, министры и депутаты кнессета. Судьи назначаются пожизненно с обязательным выходом на пенсию в возрасте 70 лет.

30. Суды нижней инстанции и районные суды осуществляют юрисдикцию по уголовным и гражданским делам, в то время как суды по делам несовершеннолетних, транспортные суды, военные трибуналы, суды по трудовым вопросам и муниципальные апелляционные суды рассматривают дела, на которые распространяется их юрисдикция. В Израиле нет суда присяжных.

31. На вопросы гражданского состояния, такие, как брак, развод и до некоторой степени выплата алиментов, опека и усыновление несовершеннолетних, юрисдикция возлагается на судебные учреждения в соответствующих религиозных общинах – суд раввинов, религиозные мусульманские суды (суды шариата), религиозные суды друзов и судебные учреждения девяти признанных христианских общин в Израиле.

32. Юрисдикция Верховного суда, расположенного в Иерусалиме, распространяется на территорию всей страны. Верховный суд является высшим апелляционным органом для принятия судебных решений по приговорам, вынесенным судами низших инстанций. Как Высший суд справедливости Верховный суд заслушивает иски по конституционным и административным вопросам, поданные против любого государственного органа или юридического лица. Верховный суд является судом первой и последней инстанции.

33. Хотя законодательная власть полностью находится в руках кнессета, Верховный суд может обращать внимание на целесообразность внесения изменений в законодательство, что он и делает. Он имеет полномочия также определять соответствие любого закона Основному закону государства и объявлять любой закон недействительным.

Д. Государственный контролер

34. Государственный контролер осуществляет внешнюю аудиторскую ревизию и представляет доклады о законности, регулярности, экономии, эффективности, оперативности и справедливости выполнения своих функций государственными органами

управления с целью обеспечения их подотчетности общественности. Израиль признает важное значение государственной аудиторской службы в демократическом обществе и в 1949 году принял закон, в соответствии с которым учреждалось Управление Государственного контролера. Начиная с 1971 года Государственный контролер осуществляет также функции Комиссара по рассмотрению общественных жалоб (омбудсмана) и служит также центром, в который любое лицо может направить жалобу на государство или государственный орган, на который распространяется компетенция Контролера.

35. Государственный контролер избирается кнессетом путем тайного голосования на пять лет. Контролер подотчетен только кнессету и независим от правительства. Он имеет неограниченный доступ к счетам, архивам и персоналу всех органов, подлежащих аудиторской проверке. Деятельность Контролера осуществляется в сотрудничестве с Комитетом по государственным аудиторским вопросам кнессета.

36. Масштабы государственной аудиторской службы в Израиле являются одними из самых широких в мире. Аудиторскому контролю подлежит деятельность всех государственных министерств, государственных учреждений, учреждений министерства обороны, местных органов власти, государственных компаний, государственных предприятий и других органов и учреждений, подлежащих аудиторскому контролю.

37. Кроме того, Государственный контролер на основании закона уполномочен проверять финансовые дела политических партий, представленных в кнессете, включая счета, связанные с проведением предвыборных кампаний, а также текущие счета. При обнаружении финансовых нарушений на виновных налагается штраф.

Е. Основные законы

38. До настоящего времени Израиль не имеет официальной конституции. Однако большинство глав предполагаемой конституции уже подготовлены и приняты в качестве Основных законов.

39. Основные законы принимаются кнессетом точно так же, как и другие законы. Их конституционный характер вытекает из их содержания и в некоторых случаях из включаемых в них поправок, для принятия которых требуется специальное большинство.

40. Основными законами государства Израиль являются следующие:

- о кнессете (1958 год)
- о государственных землях (1960 год)
- о президенте (1964 год)

- о государственной экономике (1975 год)
- о силах обороны Израиля (1976 год)
- об Иерусалиме (1980 год)
- об органах судебной власти (1984 год)
- о Государственном контролере (1988 год)
- о достоинстве человеческой личности и свободе (1992 год)
- о свободе выбора рода занятий (1992 год)
- о правительстве (1992 год) .

41. Проект *Основного закона: Билль о социальных правах* рассматривается в кнессете с 1993 года, когда впервые в истории Израиля правительство согласилось включить социальные права в законодательство об основных правах. Хотя экономические, социальные и культурные права признаются в Израиле непосредственно на основании законов, постановлений или прецедентного права или косвенно на основании административных программ, они до сих пор не носят конституционного характера. Данный вопрос дополнительно рассматривается в части данного доклада, в котором предоставляется информация о статье 2 Пакта.

II. ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ ОБЩИХ ПОЛОЖЕНИЙ ПАКТА

Статья 1 - Самоопределение

42. Признание Израилем универсального права на самоопределение содержится в его Декларации независимости, в которой четко указывается на приверженность его принципам Устава Организации Объединенных Наций. Право на самоопределение является основополагающим в создании государства Израиль, особенно после массового уничтожения евреев во второй мировой войне. Как указывается Верховным судом,

"Безусловно, все жители Израиля - евреи и неевреи - являются "акционерами" этого государства, и утверждение о том, что это государство является "государством всех его граждан", не мешает ему быть еврейским государством и, если угодно, только еврейским государством. Мы должны помнить - как можем мы забыть, - что еврейский народ не имел никакого другого государства, кроме государства Израиль, государства евреев. Однако в рамках этого государства все его граждане имеют равные права".

C.A.P. 2316/96 Issacson v. Registrar of Political Parties, Takdin-Supreme, vol. 96(2) 306, 319.

Статья 2 - Обязанности государства, запрещение дискриминации, международное сотрудничество

Обязанности государства

43. Экономические, социальные и культурные права широко признаются в Израиле непосредственно на основании законов, постановлений или прецедентного права или косвенно на основании административных программ. С момента своего создания никогда политически не ставилась под вопрос обязанность государства в полной мере осуществлять эти права. Более того, с годами социальные услуги всех видов были значительно расширены, несмотря на угрозу безопасности Израиля, с одной стороны, и широкую волну иммиграции - с другой, причем эти оба процесса потребовали огромных ресурсов государства. Об этой обязанности четко свидетельствуют факты, приведенные во всех частях данного доклада (статьи 6-15).

44. Следует подчеркнуть четкую и неуклонную тенденцию к принятию в Израиле законодательства, предусматривающего оказание социальных услуг. Самым лучшим примером может служить **Закон об обеспечении дохода 1980 года**, в котором в законодательном порядке устанавливается право на базисный доход, обеспечивающий средства к существованию. Это право, осуществляемое Национальным институтом страхования, заменяет ранее существовавшую административную программу, выполнявшуюся социальными работниками. В соответствии с ранее существовавшей программой социальные работники имели полномочия решать, имеет ли, по их мнению, нуждающееся лицо право

на получение базового пособия, и определять размер такого пособия. На примеры подобной практики указывается в различных частях данного доклада. Было бы справедливо в целом утверждать, что большинство изложенных в Пакте прав в настоящее время закреплены в законодательстве, хотя этот процесс все еще нуждается в завершении.

45. Кроме того, имеются четкие свидетельства того, что статус прав, касающихся труда и социальных услуг, будет еще более изменен: вместо обычных закрепленных в законодательстве прав они получают конституционный статус. Об этом свидетельствуют мероприятия, осуществляемые в законодательной и юридической областях.

Основной закон: Билль о социальных правах (1993 год)

46. Проект Основного закона: Билля о социальных правах рассматривается в кнессете с 1993 года. Он содержит следующие основные положения:

- "1. Основные права человека в Израиле зиждятся на признании важности человека, неприкосновенности его жизни и его свободного существования; они соблюдаются в соответствии с принципами Декларации независимости государства Израиль.
2. Этот Основной закон направлен на обеспечение защиты социальных прав человека, с тем чтобы закрепить в этом Основном законе ценности государства Израиль как еврейского независимого государства.
3. Каждый житель имеет право на удовлетворение основных потребностей для защиты достойного человеческого существования, в частности в области труда, заработной платы и условий труда, в области получения знаний и образования, в области здравоохранения и социального обеспечения; это право обеспечивается и регулируется правительственными органами в соответствии с законом и обеспечивается в зависимости от финансовой способности государства, определяемой правительством.
4. Рабочие имеют право на создание по своему выбору организаций трудящихся, а служащие имеют право на создание по своему выбору организаций служащих; такие организации могут заключать коллективные договоры в соответствии с принципами закона о труде.
5. Рабочие имеют право на забастовку в соответствии с принципами закона о труде, для того чтобы защитить свои права и обеспечить их экономические и социальные интересы.

6. Права, защита которых обеспечивается в этом Основном законе, не могут быть ущемлены, кроме как в соответствии с законом или на основании предусмотренных в законе конкретных полномочий, отвечающих интересам Государства Израиль как еврейского демократического государства и предоставленных для достижения соответствующей цели, которые должны при этом не превышать четко установленных пределов.
7. Все органы власти или представители, выступающие от ее имени, должны соблюдать права, предусмотренные в этом Основном законе.
8. Ни одно упомянутое в этом Основном законе право не может быть применено таким образом, чтобы это наносило ущерб существованию государства, его демократическому режиму или служило бы для ущемления прав человека".

47. Трудно сказать, каково будущее данного проекта. Но остается фактом то, что впервые в истории Израиля правительство согласилось в 1993 году включить социальные права в законодательства, регулирующие основные права, что само по себе имеет важное символическое значение. Это решение подчеркивает твердую решимость Израиля соблюдать права, изложенные в настоящем Пакте.

Судебная власть

48. Признание в конституции основных прав может быть осуществлено с помощью прецедентного права, как это осуществлено в Израиле в области гражданских прав. По крайней мере это свидетельствует о серьезном отношении к таким правам, поскольку их соблюдение будет способствовать интерпретации законодательных актов или заполнению пробелов в законодательстве. Что касается экономических и социальных прав, то, помимо права на создание профсоюзов и права на забастовки, которые рассматриваются как основные права, каких-либо значительных мероприятий в судебной области до сих пор не осуществлялось.

49. Верховный суд сделал следующее интересное заявление в отношении обязанностей государства проявлять заботу о слабых и бедных:

"Демократическое правительство в силу своего характера и воплощаемых им ценностей должно проявлять заботу о настоящем и будущем благосостоянии своих граждан. Оно должно стремиться обеспечить занятость, минимальный уровень заработной платы и социальные права, с тем чтобы человек, проработавший годы и достигший пенсионного возраста, был, по возможности, обеспечен и не являлся бы бременем для общества. Если демократическое правительство может ассигновать необходимые средства, оно должно по собственной инициативе и своевременно обеспечить пенсионные права для граждан... Как упоминается выше, Основной закон опирается на ценности государства Израиль как еврейского независимого

государства. Забота о благосостоянии граждан, удовлетворение их нужд и обеспечение их будущего отвечают ценностям государства Израиль как демократического государства и соответствуют ценностям иудаизма, в рамках которого всегда уделялось первоочередное внимание заботе о гражданах и удовлетворению их основных потребностей. Утверждается, в частности, что проявление сострадания является одним из трех наиболее важных дел, которые составляют моральную основу этого мира... Открыто и скрыто проявляемые акты сострадания и милосердия, являющиеся ничем иным, как выражением заботы о другом человеке, с тем чтобы он не испытывал страданий в результате лишений и голода, провозглашаются и поощряются в четких и недвусмысленных призывах, которые берут начало в традициях древних времен. Удовлетворение всех потребностей граждан, а также проживающих в государстве лиц, в том числе неевреев, и поддержание их уровня и качества жизни также представляют собой освещенные еврейскими традициями ценности".

H.C. 726/94, 878/94 Klal Insurance Company Ltd. v. Minister of Treasury, P.D. vol. 48(5)441, 476.

50. Председатель Верховного суда судья Аарон Барак заявил, что "право на достойные условия жизни" должно вытекать из Основного закона: достоинство человеческой личности и свобода (Barak, 1994, pp.416-7). До настоящего времени в судах не рассматривалось ни одного случая, связанного с этими вопросами.

51. Подводя итоги, следует указать, что, поскольку до настоящего времени не предпринималось серьезных попыток, побудить судебные власти признать социальные права в качестве основных прав, законодательным и судебным органам предстоит осуществить значительные усилия, для того чтобы обеспечить четкий конституционный статус экономических, социальных и культурных прав в соответствии с израильским законодательством.

Запрещение дискриминации

52. Что касается государственных и общественных учреждений, то принцип запрещения дискриминации является в полной мере обязательным для соблюдения в Израиле. В израильской Декларации независимости подчеркивается приверженность государства "гражданскому и социальному равноправию". Используя, в частности, этот источник, Высший суд справедливости давно подтвердил право на равноправие и неоднократно высказывал следующую точку зрения:

"Правило, согласно которому запрещается дискриминация лиц на основании расы, пола, национальности, этнической принадлежности, государства происхождения, религии, взглядов или социального положения, является основным конституционным принципом, присущим нашим основополагающим правовым нормам".
Н.С. 721/94 El Al Israeli Airlines v. Danilovitch, P.D. vol. 48(5) 749, 760.

53. Суды создали эффективный свод норм, на основании которых любому лицу, доказавшему на основании закона, что оно подверглось дискриминации со стороны другого лица или органа, обеспечиваются средства судебной защиты. Службы социального обеспечения и другие учреждения, предоставляющие социальные услуги, не являются исключением из этого правила, о чем свидетельствует нижеприводимое убедительное заявление:

"...гарантирование равных возможностей для инвалидов связано с большими расходами. Общество, в котором уважается человеческое достоинство, свобода и равноправие, готово заплатить необходимую цену... Как мы уже упоминали, в распоряжениях предусматривается создание в школах специальных туалетов для инвалидов. Цель этого положения состоит в том, чтобы помочь детям-инвалидам чувствовать себя в школе так же, как чувствуют другие дети, и тем самым гарантировать им сохранение их достоинства и создать условия для равноправного использования возможностей в области образования".
Н.С. 708/93 Botzer v. Municipal Authority Maccabim-Reut, Takdin-Supreme vol. 96(1) 818, 821-822

54. Предоставление предусмотренных законом льгот, как правило, обуславливается правом проживания, а не национальностью, и, конечно, не расовой принадлежностью, религией, полом и т.д. В частности, право на образование распространяется на любого ребенка; права трудящихся - на любого работника; право на социальное обеспечение зависит от права на проживание и, за исключением трех условий, касающихся социального обеспечения, распространяется на всех работников. Подробная информация о применении принципа недопущения дискриминации содержится во всех главах данного доклада. Вопрос о применении этого принципа к иностранным рабочим рассматривается в главе, посвященной статье 6 Пакта.

55. Как правило, в израильских законах не содержится положений, конкретно запрещающих дискриминацию. Тем не менее некоторые изложенные в Пакте права конкретно включены в положения законов и рассматриваются в данном докладе. Эти положения включают (законодательные акты, в которых содержатся эти положения, содержатся в приложении 1А к данному докладу):

Право на труд (статья 6) и право на справедливые и благоприятные условия труда (статья 7): **Закон о равных возможностях в сфере занятости 1988 года**, статьи 2 и 2А; **Закон о Службе занятости 1951 года**, статьи 42 и 42А; **Закон о равной оплате труда работников - мужчин и женщин 1996 года**, статьи 1 и 2; **Закон о равном возрасте выхода на пенсию работников - мужчин и женщин 1987 года**, статья 2; **Закон о государственной службе (назначениях) 1959 года**, статья 15А; **Закон о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года**, статья 9С; Право на здоровье (статья 12): **Закон о национальной системе медицинского страхования 1994 года**, статьи 21 а) и 31; Право на образование (статьи 13-15); **Закон о национальной системе образования 1959 года**, статья 2.

Международное сотрудничество

56. Государство Израиль осуществляет широкое международное сотрудничество. В функции Департамента по международному сотрудничеству (ДМС) министерства иностранных дел входит главным образом оказание содействия осуществлению программ помощи в таких областях, как подготовка специалистов, проведение научных исследований и консультаций. Остальная деятельность связана с решением таких вопросов, как борьба с бедностью; при этом основное внимание уделяется развитию людских ресурсов и институциональному развитию, с тем чтобы позволить отдельным лицам участвовать в развитии их общества в таких областях, как развитие ориентированного на рынок сельского хозяйства, обеспечение участия женщин в процессе развития, охрана окружающей среды, здравоохранение, оказание содействия микропредприятиям и развитие общин. В 1996 году в Израиле функционировало 144 курса по подготовке специалистов, на которых обучалось 4 045 человек. В 47 странах мира было создано 120 местных курсов, на которых обучалось 5 327 человек.

57. Примерно 25% деятельности ДМС, связанной с подготовкой кадров и осуществлением долгосрочных проектов, приходится на оказание помощи африканским странам. Создана специальная группа экспертов для изучения существующего в настоящее время состояния отношений между странами Африки и Израилем, для того чтобы разработать программу более активного сотрудничества в будущем. Помимо разработки стратегий двустороннего сотрудничества в области развития со странами - получателями помощи с учетом их конкретных первоочередных задач, большое внимание уделяется многосторонней деятельности и расширению сотрудничества с международными организациями. Между Израилем, Палестинским советом, Люксембургом и Марокко подписано многостороннее соглашение об осуществлении сельскохозяйственного проекта в секторе Газа. В 1996 году подписано соглашение между ДМС, ПРООН, ЮНЕСКО и ФАО о расширении сотрудничества и осуществлении программ институционального строительства.

58. Мир на Ближнем Востоке будет обеспечен только в том случае, если он станет элементом повседневной жизни народов, проживающих в этом регионе. Поэтому сотрудничество со странами, органами власти, НПО и организациями частного сектора в

районе Ближнего Востока и Северной Африки, а также с государствами Персидского залива будет и далее оставаться основной целью программ развития Израиля. После подписания соглашений о мире всестороннее региональное сотрудничество будет осуществлено на практике. Однако, для того чтобы приступить к осуществлению, нет необходимости дожидаться момента подписания таких соглашений. ДМС намерена служить в качестве связующего звена между народами этого региона.

59. Многие программы ДМС, направленные на ликвидацию дискриминации, были осуществлены благодаря ресурсам, щедро предоставленным Американским агентством по вопросам международного развития (ЮСЭЙД) и министерством иностранных дел Королевства Нидерландов. Дополнительные средства были обеспечены Датским агентством по международному развитию (ДАНИДА); Норвежским агентством по международному развитию (НАМР); Шведским агентством международного развития (СИДА); министерством по вопросам экономического сотрудничества Федеративной Республики Германии; Межамериканским банком развития; Организацией американских государств и различными учреждениями Организации Объединенных Наций (Департаментом по поддержке развития и управленческому обеспечению секретариата, ПРООН, ВОЗ, ФАО, ЮНЕСКО, ВМО). (The DIC Activity Report, 1996, Israel Ministry of Foreign Affairs)

60. Оказываемая Израилем международная помощь обеспечивается за счет вышеуказанных средств. Из международной помощи, которую получает Израиль, лишь незначительная часть предоставляется для удовлетворения социальных потребностей и только для приема иммигрантов. Ежегодно Соединенные Штаты Америки безвозмездно предоставляют Израилю 8 млн. долларов. Германия предоставляет Израилю кредиты, размер которых различен в разные годы в зависимости от количества иммигрантов (в 1997-1998 годах Израиль получил 40 млн. немецких марок, что меньше суммы, полученной в период последней волны иммигрантов). Следует учитывать, что в период с начала 1989 года по август 1997 года Израиль принял 742 000 иммигрантов. Если учитывать, что к концу 1988 года общая численность населения составляла 4 678 000 человек, то в течение менее чем десятилетия она увеличилась на 16,6%!

Статья 3 - Равноправие мужчин и женщин

61. В Руководящих принципах, подготовленных Комитетом в отношении представления докладов, касающихся настоящего Пакта, не требуется проведения общего обзора состояния равноправия мужчин и женщин в отношении пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, изложенными в настоящем Пакте. Данный вопрос подробно рассматривается отдельно в каждой части данного доклада.

62. Подробная информация, посвященная этому вопросу, содержится в сводном первоначальном и втором докладе Израиля, касающемся осуществления положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, представленного в мае 1997 года Комитету Организации Объединенных Наций по ликвидации

дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и опубликованному в документе CEDAW/C/ISR 1-2 Организации Объединенных Наций от 8 апреля 1997 года. Использование приводимой ниже диаграммы позволяет легче делать ссылки на содержащуюся в указанном докладе информацию.

Статьи Пакта	Статьи и глава Конвенции
Статьи 2-3: Запрещение дискриминации	Статья 1: Определение дискриминации
Статья 6: Право на труд	Статья 2: Обязательства устранить дискриминацию
Статьи 6-7: Право на труд и условия труда	Статья 4: Ускорение мер по обеспечению равноправия
Статьи 9 и 11: Социальное обеспечение и достаточный жизненный уровень	Статья 11: Занятость
Статья 10: Семья	Статья 13(2): Социальные пособия и социальное обеспечение
Статья 12: Право на здоровье	Статьи 16(5), (7), (8), (11): Семья
Статьи 13-14: Право на образование	Статья 12: Доступ к медицинскому обслуживанию
	Статья 10: Образование

III. ИНФОРМАЦИЯ, КАСАЮЩАЯСЯ КОНКРЕТНЫХ ПРАВ

Статья 6 - Право на труд

Соответствующие международные конвенции, имеющие обязательную силу для Израиля

63. Израиль является участником Конвенции о политике в области занятости 1964 года (№ 122) Международной организации труда (МОТ) с 1970 года. Последний доклад Израиля касается 1995 года.

64. Израиль является участником Конвенции о принудительном труде 1930 года (№ 29) с 1955 года. Последний доклад Израиля касается 1990 года.

65. Израиль является участником Конвенции о дискриминации в области труда и занятости 1958 года (№ 111) с 1959 года. Последний доклад Израиля охватывает период 1992-1993 годов.

66. Израиль является участником Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации с 1979 года. Израиль представил последний доклад в июле 1997 года, который охватывает период 1991-1996 годов.

67. Израиль является участником Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении женщин с 1991 года. Израиль представил последний доклад в мае 1997 года.

68. Как правило, международные конвенции, ратифицированные Израилем, не являются частью внутреннего законодательства Израиля, если кнесет не придает им законодательную силу. Тем не менее международные конвенции о труде, особенно стандарты МОТ, оказали огромное влияние на разработку израильского законодательства о труде как статутного, так и судебного права. Эти стандарты включены в содержание законодательных актов о труде. Суды по трудовым вопросам также часто используют эти конвенции, даже те, которые еще не были ратифицированы, для толкования законодательных актов, а также в качестве критерия для установления обоснованности положений трудовых договоров.

Занятость и безработица

Уровень и тенденции

69. На протяжении последних 10 лет, с 1986 по 1996 год, экономика Израиля развивалась быстрыми темпами. За этот период валовой внутренний продукт вырос в постоянных ценах на 65%, причем основной рост (42%) приходился на период между 1989 и 1995 годом. Эти быстрые темпы позволили Израилю достигнуть уровня ВВП на душу населения, почти равного показателям в западных странах.

70. В 1996 году темпы роста ВВП составили 4,5%, а его общий объем достиг 272,8 млрд. НИШ (в постоянных ценах 1995 года, что равнялось примерно 85 млрд. долл. США). В 1996 году темпы роста ВВП на душу населения составили 1,8%, достигнув примерно 48 000 НИШ (в постоянных ценах 1995 года, что равнялось примерно 13 000 долл. США). Эти темпы роста были несколько ниже темпов роста в течение двух предшествующих лет. Предварительные прогнозы на 1997 год указывают на дальнейшее снижение темпов экономической активности в текущем году.

71. Расширение экономической активности сопровождалось значительным ростом занятости внутри страны, в том числе успешной абсорбцией большой волны иммигрантов, которая началась к концу 1989 года (что привело к концу 1997 года - в течение менее чем десятилетия - к росту населения Израиля на 16,6%!).

72. В 1996 году численность экономически активного населения в Израиле составляла 2,1 млн. человек. Безработица находилась на уровне 6,7%, или на самом низком уровне после 1992 года, когда она достигала 11,2% рабочей силы. Этот период совпал с рекордным ростом численности рабочей силы за счет новых иммигрантов, примерно 85% которых прибыли из бывшего Советского Союза.

73. Тенденции занятости среди конкретных категорий работников

В приводимой ниже таблице содержатся основные данные о рабочей силе различных категорий работников Израиля - мужчин, женщин, евреев, арабов, молодых и старых рабочих, жителей осваиваемых регионов и новых иммигрантов - с указанием изменений количества занятых и безработных среди этих групп в 1986, 1991 и 1996 годах. Более подробные данные приводятся в таблице 1, прилагаемой к данному разделу.

	Изменения в уровне занятости, в %		Уровень безработицы, в %		
	1991-1996 годы	1986-1991 годы	1986 год	1991 год	1996 год
Общая численность населения	27,1	15,7	7,1	10,6	6,7
Евреи	26,0	14,4	6,6	10,6	6,7
Арабы и другие лица	35,4	26,4	10,5	10,5	6,2
Мужчины	20,4	12,8	6,5	8,6	5,8
Женщины	37,3	20,4	7,9	13,4	7,8
Лица 15-17 лет	36,7	-1,7	20,5	23,7	19,7
Лица 18-24 лет	52,6	13,8	18,6	22,2	12,8

	Изменения в уровне занятости, в %		Уровень безработицы, в %		
	1991	1996	1991	1996	1996
Лица 45-54 лет	65,8	19,8	3,3	6,9	4,5
Лица 55-64 лет	25,6	9,3	2,0	7,2	4,8
Жители осваиваемых районов	60,7	-	-	15,4	10,5
Новые иммигранты	353,0	-	-	38,5	9,3

74. Говоря в целом, в период с 1991 по 1996 год занятость среди большинства категорий работников, указанных выше, возросла на большую величину, чем общий средний уровень, а занятость среди новых иммигрантов возрастала особенно быстрыми темпами. Интересно отметить, что менее быстрыми темпами росла занятость среди евреев и мужчин, которые составляют две наиболее крупные (но не исключительные) категории работников в Израиле. Эта тенденция уже прослеживалась до 1991 года, а также в период между 1986 и 1991 годами, но она не была столь заметной.

75. Что касается уровня безработицы, то, как показывают данные, в течение последних десяти лет наибольший уровень ее наблюдался среди молодых работников в возрасте между 15 и 24 годами. Высокий уровень безработицы отмечался также среди работников, проживающих в осваиваемых районах страны. Высокий уровень безработицы среди новых иммигрантов, как правило, наблюдался в течение короткого периода после прибытия в Израиль и резко снижался по мере освоения ими языка и адаптации имеющихся у них навыков к условиям местного рынка труда. В более долгосрочной перспективе наиболее уязвимыми группами израильских работников, очевидно, являются молодые рабочие (хотя большинство лиц, принадлежащих к этой возрастной группе, посещают школы и служат в армии) и жители далеко расположенных осваиваемых районов, где возможности для работы могут быть ограниченными.

76. Первоначальные данные за 1997 год указывают на то, что в этом году уровень безработицы, возможно, возрастет. Растущая безработица, безусловно, вызовет необходимость переоценки политики и мер в области занятости и борьбы с безработицей.

Политика в области занятости

77. Как показывают данные, касающиеся безработицы в Израиле, ее уровень начиная с 1992 года, когда он равнялся 11,2%, неизменно снижался и в 1996 году составил 6,7%. При таком уровне безработицы правительство считает, что в экономике наблюдается почти полная занятость.

78. В целом трудности решения проблем, связанных с занятостью, связаны с цикличностью экономического развития. Поэтому целью экономической политики является поощрение *долгосрочного* экономического роста и расширение возможностей для получения работы, а также осуществление *краткосрочных* мер с целью снижения уровня безработицы.

79. В результате большого наплыва новых иммигрантов, главным образом из бывшего Советского Союза, к концу 1989 года Израиль столкнулся с серьезной проблемой. В 1990 году иммиграция достигла пика, когда в Израиль прибыло около 200 000 иммигрантов (и еще 276 000 в 1991 году). В период между 1992 и 1996 годами в Израиль ежегодно прибывало от 75 000 до 80 000 новых иммигрантов. Несмотря на высокий уровень экономической активности в течение большей части периода с 1990 по 1996 год, уровень безработицы в это время возрос значительно - с 8,9% в 1989 году до 11,2% в 1992 году. После этого уровень безработицы начал снижаться и в 1996 году составил 6,7%. Это снижение удалось достигнуть благодаря краткосрочным программам финансовой помощи промышленных компаний, стремящихся увеличить численность занятых лиц, созданию временных рабочих мест в государственном секторе и благодаря расширению масштабов профессиональной подготовки, в частности на курсах повышения квалификации и переподготовки лиц, имеющих высшее образование, а также с помощью профессиональной подготовки без отрыва от производства. Численность новых иммигрантов, получающих профессиональную подготовку, возросла в среднем примерно с 1 300 человек в месяц в 1990 году до 6 000 человек в месяц в 1993 году. К 1996 году по мере снижения масштабов иммиграции и роста их занятости в Израиле число новых иммигрантов, посещающих курсы профессиональной подготовки, сократилось примерно до 2 000 человек в месяц. Благодаря сочетанию правительственных мер и росту экономики в этот период безработица среди новых иммигрантов снизилась с 38,5% в 1991 году до 9,3% в 1996 году.

80. Следует также указать на программу обеспечения временной занятости, которая начала осуществляться в 1992 году, когда уровень безработицы достиг необычно высоких размеров. Для обеспечения занятости были начаты проекты, связанные с проведением археологических раскопок и освоением туристических мест, а также улучшением окружающей среды. К 1993 году на этих работах в течение 17 дней каждого месяца было занято 3 500 безработных. В 1994 году их численность (в течение 18 дней каждого месяца) возросла до 3 800 рабочих; с тех пор численность безработных уменьшилась благодаря, главным образом, активизации экономической деятельности в Израиле. В течение 15 дней каждого из первых шести месяцев 1997 года на этих временных работах было занято лишь приблизительно 700 лиц.

81. В рамках долгосрочных правительственных экономических программ основное внимание уделяется мерам по максимальному повышению производительности в экономике. Такие меры включают приватизацию государственных предприятий, поощрение конкуренции между внутренними производителями товаров и между внутренними и иностранными

производителями с помощью сокращения торговых барьеров и сведения к минимуму использования проектов для обеспечения занятости с целью временного сокращения уровня безработицы.

Занятость и свобода личности

82. На самом низком уровне отношения между работодателем и наемным рабочим строятся на контрактной основе. основополагающий принцип "свобода заключать договоры" (закрепленный с 1992 года в Основном законе: достоинство человеческой личности и свобода) применяется также к трудовым контрактам. Этот принцип включает свободу вступать в трудовые отношения или по своему выбору не делать этого и свободу определять содержание таких отношений. Поэтому, как правило, индивидуальное право на труд существует только там, где существует личный трудовой договор или соответствующий коллективный договор, содержание которого должны определять вступающие в договорные отношения стороны.

83. Этот подход к договорам привел к тому, что израильские суды в какой-то степени ограничивают сферу принудительного применения законов в качестве средства защиты при увольнениях, вызванных нарушением личного трудового договора. Такое средство защиты может быть предусмотрено законодательством или положениями коллективного договора (как это излагается ниже). Следует отметить, что этот вопрос является одним из наиболее спорных в израильском законодательстве о труде. В Верховном суде в отношении его также существуют разногласия.

84. Тем не менее "свобода заключать договоры" является не единственным принципом, регулирующим деятельность в этой области. Учитывая изначальное неравноправие между двумя сторонами трудового договора - между работодателем и работником, - только свобода заключать договоры не является достаточной для защиты прав работников. Обеспечивающие защиту принципы трудового законодательства и законодательные акты в Израиле имеют важное значение для защиты права на труд.

85. Защита рабочих мест с помощью *коллективных договоров (и постановлений, распространяющих действие этих договоров на другие категории работ)* является очень эффективным средством в руках трудящихся, являющихся членами профсоюзов, к которым принадлежит подавляющее большинство рабочих в Израиле. Эта система так глубоко укоренилась в системе, что иногда она подвергается критике, главным образом со стороны работодателей.

86. Многие коллективные договоры включают положение, согласно которому работники, уволенные в результате сокращения штатов, имеют приоритетное право вернуться на работу в течение определенного периода времени в случае нового набора работников на том же предприятии. Кроме того, в коллективных договорах часто излагаются также процедуры, устанавливающие основание для увольнения работника работодателем. Наиболее

общепринятой процедурой подобного разбирательства является "двусторонний комитет", состоящий из работодателя и представителей профсоюзов. В случае неспособности этого комитета разрешить конфликт спор, как правило, передается в арбитражные органы.

87. Прямая защита рабочих мест *с помощью предусмотренных в законодательстве мер* (см. полный перечень упомянутых законов в приложении 1А к данному докладу) является исключением и применяется по отношению к отдельным категориям трудящихся, таким, например, как:

а) работающие женщины *во время отпусков по беременности* (включая до шести месяцев после рождения ребенка при представлении медицинской справки, служащей оправданием для невыхода на работу) и *беременности* (при определенных условиях) - см. Закон о занятости женщин 1964 года, статья 9;

б) работники, *проходящие службу в резервных частях армии* - Закон о восстановлении на работе уволенных из армии военнослужащих 1949 года, статьи 37 и 41;

с) *инвалиды войны* - положения, разъясняющие применение Закона о восстановлении на работе демобилизованных военнослужащих 1949 года, статья 31;

д) работники, которые являются членами *"комитетов по обеспечению безопасности"* и *"уполномоченные лица по обеспечению безопасности"*, которые выполняют предусмотренные уставами этих органов функции - Закон о рабочей инспекции (организаций) 1954 года, статьи 17 и 24;

е) работники, которые являются *родственниками погибших военнослужащих*, - в течение предусмотренного законодательством пятилетнего увеличения возраста их выхода на пенсию или в связи с этим сроком - Закон о реабилитации 1950 года, Семьи погибших военнослужащих (Пенсии и статья 33 А);

ф) *государственные служащие и работники, занятые на других государственных должностях*, в связи с жалобами, поданными ими Государственному контролеру - Закон о Государственном контролере (новый вариант) 1958 года, статья 45С.

88. Кроме того, существует три формы государственного регулирования найма и занятости, которые косвенным образом расширяют возможности найма отдельного лица.

89. Первой формой является Закон о Службе занятости 1959 года, в соответствии с которым была создана Израильская служба занятости. Эта национальная государственная корпорация, которая осуществляет свою деятельность под руководством министерства труда и социальных дел и главной функцией которой является поиск рабочего места для ищущего работу лица, профессиональные навыки которого отвечали бы требованиям, предъявляемым вакантными должностями, о которых объявил работодатель. Отделения Службы занятости

находятся во всех городских районах на территории страны. Согласно положениям Закона о национальной системе страхования (пересмотренный вариант) 1995 года подача заявления в отделение Службы занятости является предварительным условием для получения пособия по безработице в тех случаях, когда нет предложений о найме на работу (подробную информацию см. в разделе, относящемся к статье 9 Пакта).

90. Государство в соответствии с Законом о Службе занятости 1959 года (часть 4) регулирует также деятельность частных служб найма, широко известных под названием "агентства по найму". Эти учреждения должны получить лицензию от министерства труда и социальных дел, которое осуществляет надзор за их деятельностью.

91. Учитывая широкое недовольство появлением большого числа частных агентств, осуществляющих деятельность в области найма, в 1996 году был принят Закон о найме работников агентами по трудоустройству. Разница между "агентом по трудоустройству" и "частным агентством по трудоустройству" состоит в том, что "агент по трудоустройству" продолжает оставаться работодателем после устройства работника на предприятии третьего лица. В свою очередь "агент по трудоустройству" отличается от обычного агента тем, что подписание контракта с третьей стороной является всего лишь оказанием услуг, предоставляемых обычно отделами кадров. В соответствии с этим Законом "агент по трудоустройству" обязан приобрести лицензию после внесения соответствующего финансового залога, который может быть использован государством в интересах работников в случае нарушения контракта учреждением. В Законе предусматривается также подписание агентом по трудоустройству письменных контрактов с работниками. На основании Закона объявляются также недействительными положения контрактов, которые предусматривают ограничение свободы работника быть нанятым в какой-либо момент в будущем третьей стороной. В настоящее время в Верховном суде справедливости рассматривается петиция, в которой содержится просьба объявить неконституционными правовые положения, требующие внесения финансовых залогов в качестве предварительного условия для получения лицензии.

92. Ответственность за выполнение Закона о найме рабочих с помощью агентов по трудоустройству несет министерство труда и социальных дел. С момента вступления Закона в силу в сентябре 1996 года почти 200 агентств обратились с просьбой о предоставлении им лицензий и около 170 из них получили такие лицензии.

93. Практика "ограничения выполняемых видов работы" является еще одним важным средством обеспечения защиты права на труд, поскольку иногда она сужает понятие "свободы подписания договоров" и расширяет возможности для занятости. В соответствии с этой практикой положение в трудовом договоре, в котором предусматривается ограничение свободы работника выполнять какой-либо вид работы в установленное время, имеет под собой основание только в том случае, когда указанное ограничение считается

оправданным; например, когда его целью является защита промышленных секретов работодателя или другой конфиденциальной информации. В противном случае указанное в трудовом договоре согласие работника рассматривается как не имеющее силы.

94. Принятие в 1992 году Основного закона: свобода выбора рода занятий добавило конституционный аспект к вопросу выбора рода занятий в целом и к доводам судов при решении дел об "ограничении в выполнении видов работ" в частности. Оправданность включения положения об ограничении выбора рода занятий в настоящее время является сложным вопросом, который предполагает необходимость установления баланса между "свободой заключения договоров" и "свободой выбора рода занятий", принимая во внимание вступающие в конфликт права всех заинтересованных сторон (работодателя, работника и третьей стороны, которая желает нанять работника). В соответствии с обычным конституционным правом в таких случаях принимаются также во внимание интересы государства.

95. Важное значение имеет еще и то, что свободе выбора рода занятий косвенно способствуют правовые положения и принципы, запрещающие *дискриминацию при найме*, который рассматривается в разделе 3а) ниже.

Программы профессионально-технического обучения

i) Профессиональная ориентация

96. Отдел профессиональной ориентации Службы занятости (более подробная информация об этом государственном учреждении содержится в разделе 3а) ниже) обеспечивает профессиональную и психологическую ориентацию. Указанные службы включают профессиональную ориентацию для отдельных лиц (около 5 000 человек в год), диагноз и тестирование с целью установления склонностей к выбору профессии, анализ и классификацию видов работ, сбор и распространение информации о рабочих местах и обучение персонала, осуществляющего профессиональную ориентацию в школах, на биржах труда и т.д.

97. В настоящее время не имеется информации о результатах деятельности, связанной с профессиональной ориентацией с разбивкой по демографическим признакам лиц, кто пользуется этими услугами указанных выше учреждений.

ii) Профессиональное и техническое обучение в рамках официальной системы образования, созданной министерством образования

98. В целом профессиональное обучение осуществляется в рамках официальной системы образования в средних школах и в учебных заведениях более высокого уровня; причем экспериментальные и начальные курсы профессионального обучения организуются в девятых классах средней школы.

99. Учебные программы заведений, в которых осуществляется профессионально-техническая подготовка, включают как общеобразовательные, так и технические дисциплины, такие, как коммерческая деятельность, секретариатская работа, разработка моделей одежды и рисунков ткани, основные технические навыки (работа по металлу, механические и электромеханические работы), компьютерная техника и электроника. Кроме того, существуют школы с сельскохозяйственным уклоном или школы, в которых обучаются морскому делу, в которых сочетается изучение общеобразовательных и профессиональных дисциплин. В последние годы технический прогресс дал толчок более широким усилиям, направленным на адаптацию учебных программ профессионально-технических учебных заведений потребностям страны в увеличении числа квалифицированных рабочих, знакомых с современной техникой. С этой целью в учебные программы было включено изучение компьютерной техники, а школьники двенадцатого класса один или два раза в неделю посещают промышленные предприятия с целью ознакомления с новыми методами производства.

100. Имеется три вида профессионально-технических учебных заведений: учебные заведения, в которых сочетается изучение в полном объеме общеобразовательных дисциплин (дающее право на получение аттестата) и профессиональное обучение; учебные заведения, в которых изучаются только технические дисциплины (что дает право на получение диплома); и учебные заведения, в которых основное внимание уделяется практическому профессиональному обучению (что дает право на получение сертификата).

101. В течение последних 10-15 лет число учащихся, получивших профессиональную подготовку в средних школах, возросло на 50%, что объясняется, по мнению министерства образования, главным образом желанием растущего числа молодых людей продолжить обучение в школе после завершения обязательного образования. Большинство этих молодых людей получают профессиональное, а не гуманитарное образование.

102. Профессиональную подготовку более высокого уровня получают лишь те, кто закончил среднюю школу. В 1993/94 учебном году (последний год, в отношении которого имеются данные) в стране существовало 224 таких учебных заведения (в еврейских и арабских сетях учебных заведений); в 32 из них готовились преподаватели (для начальных и средних школ) и в 101 осуществлялась подготовка инженеров общего профиля и техников. В остальных учебных заведениях осуществлялась подготовка медицинских сестер, медицинских работников для оказания первичной медицинской помощи, клерков, специалистов для коммерческих предприятий, специалистов в художественных областях (разработчиков моделей одежды, дизайнеров, графиков и т.д.). В 1993/94 году в учебных заведениях послешкольного уровня обучалось 59 000 студентов, или на 67% больше, чем в 1985/86 году; при этом значительно возросло число студентов, получающих подготовку во всех вышеуказанных областях.

iii) Профессиональное обучение взрослых и молодежи, организуемое министерством труда и социальных дел

103. Помимо вышеуказанных профессионально-технических учебных заведений министерство труда и социальных дел организовало широкую сеть курсов профессионального обучения для взрослых (для лиц 18 лет и старше) и молодежи (в возрасте 15-18 лет) с целью оказания помощи работникам в расширении их возможностей получения работы, увеличения занятости квалифицированных рабочих в экономике и обучения рабочей силы в рамках национальной политики в области экономики. Профессиональная подготовка осуществляется в тесном сотрудничестве с предприятиями, организациями работодателей и профсоюзами.

104. Профессиональная подготовка взрослого населения включает:

- a) курсы для приобретения первоначальных навыков;
- b) краткосрочные курсы и вечерние курсы для повышения уровня подготовки и квалификации;
- c) профессиональная подготовка инвалидов;
- d) подготовка специалистов на случай возникновения чрезвычайных обстоятельств;
- e) подготовка инженеров широкого профиля, техников и инструкторов в различных областях;
- f) программы подготовки и переподготовки новых эмигрантов, возвратившихся в страну израильских граждан и, в случае необходимости, других групп населения;
- g) программы подготовки без отрыва от производства с целью обучения рабочей силы новым и современным методам производства.

105. Профессиональная подготовка осуществляется главным образом в центрах профессионально-технической подготовки, расположенных на территории всей страны. Большинство курсов организуется при существующих учебных заведениях, отобранных министерством труда и социальных дел, которое осуществляет надзор за их деятельностью и предоставляет субсидии обучающимся студентам (обычно безработным, направленным в эти учебные заведения Службой занятости). Профессиональные стандарты устанавливаются и поддерживаются министерством с помощью контролеров и организуемых министерством экзаменов. Министерство труда и социальных дел предоставляет также финансовые льготы

(такие, как льготы для проезда на транспорте, средства для существования, освобождение от налогов во время обучения и стипендии) студентам, осваивающим выбранные профессии.

106. Помимо обычных форм профессиональной подготовки министерство труда и социальных дел разработало и осуществляет программы с целью удовлетворения потребностей конкретных групп населения, которые нуждаются в особой помощи во время подготовки к вступлению на рынок труда. В настоящее время находятся в стадии планирования и осуществляются специальные программы, предусматривающие профессиональную подготовку эмигрантов из Эфиопии, бывшего Советского Союза (взрослых и молодых лиц) и женщин.

107. В 1996 году в рамках программ, разработанных министерством труда и социальных дел, обучалось 130 000 взрослых лиц, которые получали основные навыки или повышали свою квалификацию в таких областях, как инженерное дело, металлообработка, электроника и электромеханика, механика, домашняя экономика, гостиничное дело, оказание первичной медицинской помощи и компьютерное дело.

108. В соответствии с законом министерство труда и социальных дел осуществляет обучение молодых лиц в возрасте от 15 до 18 лет, которые бросили школу (см. Закон о занятости молодежи 1953 года, часть шестая, и Закон об ученичестве 1953 года в приложении к данному докладу - Законы о труде). Министерство разработало несколько видов обучения с целью обеспечения соответствия их положений существующим законам и удовлетворения потребностей молодых лиц, которым министерство предоставляет услуги. Профессиональная подготовка молодежи включает следующие виды обучения:

1. программы ученичества, в ходе которых общеобразовательная подготовка сочетается с практическим профессиональным обучением в мастерских и на промышленных предприятиях в течение одного или двух дней в неделю;
2. обучение в средних школах с техническим уклоном, в которых учащиеся изучают общеобразовательные и технические предметы. Учащиеся приобретают специальность посредством выполнения практической работы в сочетании с общеобразовательной подготовкой и изучением теории, связанной с какой-либо технической специальностью. Эти школы осуществляют сотрудничество с авторемонтными мастерскими, промышленными предприятиями и гостиницами;
3. для получения профессиональной подготовки существуют:
 - а) рабочие группы, предназначенные для молодых лиц, которые по различным причинам не могут получить работу через обычные каналы. При обучении в этих группах работа также сочетается с получением общего образования;

- b) курсы, предшествующие службе в армии, функционирование которых координируется с военными властями. Эти курсы предназначены для молодых лиц в возрасте 16-17,5 лет; они приобретают на них специальности, которые пригодятся им в период службы в армии и после увольнения из нее;
- c) программы для "сталкивающихся с проблемами" молодых лиц. Эти программы сочетают профессиональную подготовку и общеобразовательное обучение, а также изучение методов адаптации к жизни в обществе.

109. В 1996 году программами, осуществляемыми министерством труда и социальных дел, было охвачено примерно 12 500 молодых лиц в возрасте от 15 до 18 лет, причем более 75% из них обучалось в средних школах с техническим уклоном.

Возможности для найма конкретных категорий работников

Запрещение дискриминации

110. В некоторых законах о труде содержатся положения, запрещающие дискриминацию в отношении кандидатов на получение работы или в отношении работников.

111. В законе о Службе занятости 1959 года говорится (см. полный текст Закона в приложении 1 к данному докладу - Законы о труде) :

"42. а) Предлагая работу, Служба занятости не допускает дискриминации в отношении лица на основании его возраста, пола, расы, религии, национальности, страны происхождения, убеждений или принадлежности к какой-либо политической партии, и потенциальный работодатель не может отказаться принять на работу работника на этих же основаниях, независимо от того, была или не была его кандидатура предложена Службой по найму.

б) Когда характер должности или предусматриваемые ею функций, а также вопросы государственной безопасности мешают рассмотрению кандидатуры предложенного лица на указанную должность или занятию им ее, это не рассматривается как дискриминация.

42А. Нуждающийся в работниках работодатель не может дать объявление о вакансии, которое в соответствии со статьей 42 может рассматриваться как дискриминационное".

112. Данный закон стал играть менее важную роль после принятия в 1988 году Закона о равных возможностях в сфере занятости 1988 года и еще меньшее значение - после внесения в него существенных поправок в 1995 году. Закон о равных возможностях в сфере занятости включают различные нормы, главной из которых является следующая (см. полный текст Закона в приложении 2 к данному докладу) :

"2. а) Работодатель не может допускать дискриминацию в отношении его работников или лиц, обратившихся за получением работы, на основании их пола, сексуальной ориентации, гражданского состояния, выполнения родительских обязанностей, возраста, религии, гражданства, государства происхождения, убеждений или членства в какой-либо политической партии применительно к таким областям, как:

1. прием на работу;
2. условия труда;
3. продвижение по службе;
4. профессиональная подготовка или повышение профессионального уровня;
5. компенсации при увольнении или досрочном прекращении действия трудового договора;
6. льготы и выплаты, предусмотренные при выходе работника на пенсию.

б) Для целей, предусмотренных в подразделе а), установление не отвечающих указанным нормам условий рассматривается как дискриминация.

с) Когда действие неизбежно связано с характером выполняемой работы или должности или предусмотренными ими функциями, эти действия на основании данной статьи не рассматриваются как дискриминация.

2А. а) Работодатель не имеет права требовать от лица, обратившегося с просьбой о предоставлении работы, или от работника подробной информации о классификации состояния его здоровья медицинской комиссией вооруженных сил и, в случае получения такой информации, воздерживается от использования ее в любых вопросах, перечисленных в статье 2 а) (1) - (6).

б) ...

с) ...

д) в данной статье "'классификация состояния здоровья', установленная медицинской комиссией вооруженных сил, является цифровым обозначением, употребляемым в израильской армии для указания соответствия здоровья призывника для службы в соответствующих частях и на соответствующих должностях в армии Израиля".

113. **Закон о равных возможностях в сфере занятости 1988 года** является отвечающим современным требованиям законодательным актом, предусматривающим различные механизмы обеспечения исполнения законов, отдельные из которых являются беспрецедентными в израильском законодательстве о труде. Нарушение этого закона является гражданским правонарушением или уголовным преступлением. Работник, профсоюз или движение за гражданские права могут потребовать осуществления гражданского судопроизводства. Судам предоставлены специальные полномочия для вынесения решений о выплате компенсаций даже в тех случаях, когда не было нанесено материального ущерба. Работнику, подавшему жалобу в соответствии с этим законом, обеспечивается специальная защита. Министерство труда и социальных дел уполномочено осуществлять надзор за исполнением положений данного закона.

114. Отдел по обеспечению исполнения законов министерства рассматривает жалобы отдельных лиц и осуществляет собственные расследования. В 1996 году в отношении более чем пяти лиц были проведены расследования в связи с возможными нарушениями законов, связанными с сексуальным домогательством на рабочих местах, дискриминацией при найме, повышением по службе и заработной платой, выполнением родительских функций и дискриминацией в объявлениях о наличии вакантных рабочих мест.

115. После принятия этого закона в 1988 году в судах рассматривалось лишь несколько случаев, связанных с дискриминацией на рабочих местах, большая часть которых касалась нарушений закона при опубликовании объявлений о наличии вакантных мест. Принятие в 1995 году поправки к этому закону привело к рассмотрению несколько большего числа случаев, но главным фактором, который препятствовал подаче исков, очевидно, являлась проявляемая судами мягкость, выразившаяся в небольших суммах выплачиваемой компенсации.

116. Национальный суд по вопросам труда недавно принял решение, которое может стать поворотным пунктом. В этом решении был не только значительно увеличен размер выплаченной компенсации, но суд сделал также важное заявление, которое, безусловно, придаст большую значимость этому закону:

"Все люди рождены по образу божьему. Однако не все они снизошли на эту землю одинаковыми. Каждому человеку присущи характерные только ему черты; каждый из них имеет собственную физиологию, и различный цвет кожи. Поэтому в какой-то степени эти различия требуют разного к ним отношения. Так, например, при различной физиологии требуются различные формы лечения. Однако основное условие состоит в том, что, несмотря на различия между людьми, к каждому человеку следует относиться как к равному.

В нашей судебной практике равноправие рассматривалось Верховным судом и Национальным судом по вопросам труда в качестве основополагающего права еще до принятия Основного закона. Это право утвердило себя и в настоящее время является конституционным. По моему мнению, человеческое достоинство и свободу нельзя рассматривать в отрыве от равноправия, а равноправие в вопросах, касающихся труда, имеет еще более важное значение. Значительная часть нашей жизни проходит на работе; потому дискриминация и унижение на рабочем месте недопустимы.

...Право на равноправное отношение является основным достоинством демократической системы, основанной на законе. Говоря о равноправии, мы имеем в виду формальное и фактическое равноправие. Формальное равноправие требует *prima facie* одинакового отношения к лицам, обладающим одинаковыми качествами. С другой стороны, фактическое равноправие требует, чтобы к лицам, даже если им присущи разные черты, относились одинаково, не обязательно в виде предоставления им одинаковой работы, но в виде создания одинаковых возможностей для получения подходящей работы.

В свете вышесказанного можно сделать вывод о том, что обычной нормой поведения потенциального работодателя [во время проведения интервью с лицом, обратившимся за получением работы] должно стать отсутствие какого-либо признака стереотипного подхода. При этом следует постоянно иметь в виду, является ли любой свидетельствующий о стереотипном мышлении вопрос, заданный во время интервью с кандидатом, или формулировка предложения о работе достаточными для привлечения потенциального работодателя к ответственности? Я полагаю, что они таковыми являются. Кроме того, когда мужчина, как это бывает обычно, имеет более высокий, чем женщина, уровень требуемой квалификации, следует показать, что это преимущество неизбежно связано с объявленной вакантной должностью и что требования в данном случае не могут быть снижены. Наиболее правильным подходом является оценка лица с точки зрения его личных качеств, а не качеств той группы лиц, к которой он принадлежит".
National Labor Court case 1997/3-129 Plotkin v. Eisenberg Brothers Ltd., pp. 6, 8-11, 21

117. Запрещение дискриминации на основе сексуальной ориентации получило большую поддержку в 1995 году в результате важного решения, принятого Верховным судом, в котором работодателю было предложено предоставить партнеру работника-гомосексуалиста некоторые льготы, предусматриваемые для супругов работников. Это судебное постановление имеет прямые последствия для случаев дискриминации при найме.

118. Дискриминация на основе религии также конкретно рассматривается в статье 9 с) Закона о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года. В этом положении запрещается отказ в найме работнику, который не желает работать в дни его религиозных праздников, а также запрещает принуждение такого работника выполнять работу в эти дни в качестве условия его найма.

119. Значение всех вышеуказанных норм выходит за рамки дискриминации при найме и затрагивает весь аспект трудовых отношений. Однако дискриминация при найме является одной из областей, в которой закон должен оказывать самое большое влияние, особенно если учесть хорошо известное нежелание работников предъявлять иск и к работодателю в период, когда между ними существуют рабочие отношения, а также отсутствие рабочих отношений вообще при наличии дискриминации при найме.

120. Наибольшее число случаев дискриминации касается дискриминации по признаку пола. В Израиле нет данных, касающихся других форм дискриминации, если не считать сложного вопроса об иностранных рабочих, который рассматривается ниже.

Фактическое положение

121. Ниже представлены имеющиеся статистические данные о фактическом положении в Израиле в области профессиональной ориентации, профессиональной подготовки, занятости и рода занятий в условиях, имеющих отношение к принципу недопущения дискриминации. С самого начала следует отметить, что статистические данные о лицах с разным цветом кожи и принадлежащих к различным расам считаются не имеющими отношения к Израилю и потому их сбор не производится.

i) Профессиональная подготовка

122. Ниже приводятся статистические данные за 1996 год, касающиеся программ профессиональной подготовки взрослых, которые осуществляются министерством труда и социальных дел, с разбивкой по полу и группам населения:

	<i>В тысячах</i>	<i>в %</i>
Все обучающиеся	130,0	100,0
Мужчины	76,7	59,0
Женщины	53,3	41,0
Евреи	113,5	87,3
Арабы и лица других национальностей	16,5	12,7

Источник: Израиль, Отдел профессиональной подготовки министерства труда и социальных дел.

ii) Занятость

123. Относящиеся к 1996 году данные о занятых на производстве лицах с разбивкой по полу и группам населения показаны ниже:

	<i>В тысячах</i>	<i>в %</i>
Все занятые лица	2 012,8	100,0
Мужчины	1 147,0	57,0
Женщины	865,8	43,0
Евреи	1 753,3	87,1
Арабы и лица других национальностей	259,5	12,9

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, **Обзор рабочей силы**, 1996 год.

iii) Род занятий и место рождения

124. В приводимой ниже таблице показаны данные о занятых лицах еврейского происхождения за 1995 год с разбивкой по месту рождения и роду занятий; в данных о занятых лицах указан род занятий, пол и группа населения. Согласно данным, приведенным в этой таблице, более четверти работающих в Израиле лиц заняты на работах, требующих высшего образования гуманитарного и технического профиля; треть выполняет канцелярскую работу и заняты в торговле, и 20% являются квалифицированными рабочими, занятыми главным образом в промышленности и строительстве:

1995 год				
Евреи				
Род занятий и пол	Всего	Родив- шиеся в Израиле	Выходцы из Азии/ Африки	Выходцы из Европы/ Северной Америки
	(В тысячах)			
Всего 1/	1 715,3	945,5	267,3	496,4

Профессорско-преподавательский состав и научные работники	212,3	111,7	15,5	84,5
Специалисты других профессий и инженерно-технический персонал	245,9	146,9	26,3	71,9
Менеджеры	92,7	58,2	12,8	21,6
Канцелярские работники	309,0	204,9	40,6	62,7
Агенты, работники торговли и сферы обслуживания	300,4	170,4	65,5	72,6
Квалифицированные сельскохозяйственные рабочие	36,9	24,3	6,0	6,5
Квалифицированные рабочие, занятые в промышленности, в строительстве и в других отраслях	264,6	171,8	70,2	121,0
Неквалифицированные рабочие	136,0	47,3	35,9	51,9
Мужчины - итого	931,9	494,8	163,9	270,2

Профессорско-преподавательский состав и научные работники	112,2	54,4	10,5	47,0
Специалисты других профессий и инженерно-технический персонал	95,8	54,5	11,1	29,9
Менеджеры	74,2	46,1	11,5	16,6
Канцелярские работники	83,0	45,4	16,9	20,4
Агенты, работники торговли и сферы обслуживания	137,4	82,0	26,5	28,6
Квалифицированные сельскохозяйственные рабочие	31,4	21,5	5,0	4,8

<i>1995 год</i>				
<i>Евреи</i>				
Род занятий и пол	Всего	Родив- шиеся в Израиле	Выходцы из Азии/ Африки	Выходцы из Европы/ Северной Америки
	(В тысячах)			
Квалифицированные рабочие, занятые в промышленности, в строительстве и в других отраслях	316,3	157,5	62,0	95,3
Неквалифицированные рабочие	68,2	25,9	16,1	24,7
Женщины - итого	783,4	450,7	103,4	226,3

Профессорско-преподавательский состав и научные работники	100,1	57,3	5,0	37,5
Специалисты других профессий и инженерно-технический персонал	150,1	92,4	15,2	42,0
Менеджеры	18,5	12,1	1,3	5,0
Канцелярские работники	226,0	159,5	23,7	42,3
Агенты, работники торговли и сферы обслуживания	163,0	88,4	30,0	44,0
Квалифицированные сельскохозяйственные рабочие	5,5	2,8	-1,0	1,7
Квалифицированные рабочие, занятые в промышленности, в строительстве и в других отраслях	48,3	14,3	8,2	25,7
Неквалифицированные рабочие	67,8	21,4	18,8	27,2

1/ Включая лиц, род занятий которых неизвестен.

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, **Обзор рабочей силы**, 1996 год.

125. Что касается места рождения, то в 1995 году более половины (55%) занятых в стране евреев родились в Израиле. 16% остальной части населения являются эмигрантами из стран Азии и Африки и 29% - из стран Европы, Северной и Южной Америки. Что касается рода занятий, то почти одна треть евреев, родившихся в Европе и в Соединенных Штатах, являются преподавателями и научными работниками по сравнению с 27% евреев, родившихся в Израиле, и 16% - родившихся в Азии и Африке. Около 20-25% всех этих трех групп лиц заняты в качестве квалифицированных рабочих в промышленности и строительстве.

126. Как показывают данные, содержащиеся в таблице 2 приложения к этому разделу, половина проживающих и занятых в Израиле арабов заняты в качестве квалифицированных рабочих в промышленности и строительстве, причем подавляющее большинство из них являются мужчинами. В Израиле очень низкая доля работающих арабских женщин. Четверть из тех, кто работают, являются преподавателями, научными работниками и специалистами других профессий, 35% выполняют канцелярскую работу и заняты в торговле и 35% заняты в промышленности в качестве квалифицированной и неквалифицированной рабочей силы.

Иностранные рабочие

127. Использование иностранных рабочих не является явлением, характерным только для Израиля. Как показывают статистические данные МОТ, в одной трети развитых стран работает значительное число иностранных рабочих 1/.

128. До недавнего времени большую часть рабочей силы в Израиле составляли палестинцы с Западного берега и из сектора Газа. По мере увеличения числа террористических актов и вызванной в связи с этим необходимостью закрыть границы в Израиль прибыло большое число рабочих со всех стран мира, в частности из Румынии и других восточноевропейских стран, из Филиппин, Таиланда и других стран Юго-Восточной Азии, Африки и Южной Америки. Почти все они заняты в строительстве, сельском хозяйстве, работают в отелях и санитарами - в больницах. Небольшое число иностранных рабочих занято в промышленности и в сфере обслуживания.

129. В 1996 году из примерно 2 131 400 работающих в Израиле лиц около 118 000 являлись иностранными рабочими, имеющими разрешение на проживание: 94 000 из них являлись рабочими из других районов мира и около 24 000 - палестинскими рабочими с Западного берега и из сектора Газа.

1/ W.R.Buhaning, "The Employment of Foreign Workers - A Guide for Policy and Practice, International Labor Office, Geneva, 1996, p.1.

Иностранные рабочие и общая численность занятых в Израиле: 1996, 1991 и 1988 годы
(в тысячах)

	1988	1991	1996
Общая численность занятых	1 497,9	1 652,1	2 131,4
Израильтяне	1 453,1	1 583,3	2 012,8
Палестинские рабочие (имеющие разрешение на проживание)	41,5	60,7	24,2
Другие иностранные рабочие (имеющие разрешение на проживание)	3,3	8,1	94,4

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро и Служба занятости.

130. Общее число иностранных рабочих, не имеющих разрешения на проживание, неизвестно. По оценкам израильской службы занятости, летом 1997 года их общая численность составляла 100 000 человек.

131. Поскольку иностранные рабочие, имеющие различный статус в стране, в настоящее время составляют около 10% рабочей силы в Израиле, государство вынуждено принять ряд излагаемых ниже мер, в ходе которых проводится четкое различие между правовыми и практическими аспектами данной проблемы.

1) Правовой статус иностранных рабочих в Израиле

132. С самого начала следует указать, что Израиль является не только участником данного Пакта, но и участником Конвенции (пересмотренной) о трудящихся-мигрантах 1949 года (№ 97) (в последнем докладе Израиля излагаются положения в этой области за 1988-1994 годы) и Конвенции о сохранении за мигрантами пенсионных прав 1935 года (№ 48) (в последнем докладе Израиля излагается положение в этой области за 1979-1982 годы).

133. Анализ основных принципов правовой системы Израиля позволяет с полным основанием утверждать, что в законодательстве Израиля в соответствии с международным правом запрещается проведение различия между иностранными и израильскими рабочими:

Законом о равных возможностях в сфере занятости 1988 года запрещается дискриминация в отношении возможностей получения работы и установления условий труда на основании "национальности" и "места рождения";

в законах о труде Израиля, в которых определяются основные права работника (минимальный уровень заработной платы, продолжительность рабочего дня и отдыха, запрещение задержек в выплате заработной платы, размер выплат при увольнении, безопасность на рабочем месте и т.д.) применяются ко всем работникам, независимо от его/ее гражданства. Эти же критерии относятся к правам, вытекающим из коллективных договоров и положений, распространяющих действие их положений на другие виды работ;

услуги в области образования предоставляются детям иностранных и израильских рабочих без проведения каких-либо различий;

что касается услуг в области здравоохранения, то в этой области проводится различие между услугами пациентам, нуждающимся в неотложной помощи, которые предоставляются без проведения какого-либо различия всем пациентам, поступившим в отделения неотложной помощи больниц, и медицинским страхованием и другими услугами, на получение которых иностранные рабочие имеют право только на основании Закона о национальном медицинском страховании 1994 года. Таким образом, иностранный рабочий должен застраховать себя. Исключение в этом случае делается только в трех случаях - при несчастных случаях на рабочих местах, при рождении ребенка и уходе за ним. В этом случае Закон ((пересмотренный) о национальном страховании 1995 года) применяется в отношении всех работников, в отличие от страхования на все другие случаи, право на которое имеют лица, получившие разрешение на проживание в стране;

услуги в социальной области предоставляются иностранным рабочим и семьям без проведения какого-либо различия. В соответствии с законом соответствующие власти обязаны оказывать помощь социального характера (в частности, в случаях насилия в семье, сексуального надругательства над малолетними, отказа от ухода за малолетними, усыновления и т.д.). Что касается других услуг, которые предоставляются израильтянам в рамках программы предоставления социальных льгот министерством труда и социальных дел, то при этом проводится различие между рабочими, находящимися в стране на законных основаниях, и между "нелегальными" рабочими. Рабочие, находящиеся в стране на законных основаниях, имеют право на получение услуг, которые предоставляются жителям Израиля, тогда как "нелегальные" рабочие имеют право на получение только услуг в неотложных случаях. "Нелегальным" рабочим и их семьям оказывается помощь в выезде из страны.

ii) Реальное положение иностранных рабочих в Израиле

134. Фактически, несмотря на существование законодательных актов, иностранные рабочие являются более уязвимой группой, чем другие категории рабочих, для эксплуатации работодателями и различными агентствами по трудоустройству.

135. При найме иностранного рабочего требуется специальное разрешение на его проживание в Израиле, которое заинтересованный работодатель получает при условии, что рабочий будет занят только на его предприятии. При применении Закона о въезде в Израиль 1952 года министерство внутренних дел в качестве условия для предоставления разрешения на проживание ставит получение разрешения от Службы найма. В этом вопросе Служба найма руководствуется политикой, в соответствии с которой определяются отрасли промышленности, нуждающиеся в иностранных рабочих; при этом устанавливается квота для каждой отрасли. Чтобы получить разрешение от Службы найма, работодатель должен внести залог в размере нескольких тысяч новых шекелей и гарантировать, что рабочий будет занят на его предприятии и покинет страну после завершения работы. Работодатель в письменной форме берет на себя обязательство предоставить иностранному рабочему соответствующее жилье, покрыть его расходы по медицинскому страхованию и предоставить также работнику копию его трудового договора на понятном для него языке.

136. Таким образом, власти сталкиваются с дилеммой. С одной стороны, существует необходимость сократить численность иностранных рабочих и, в частности, вести борьбу с таким явлением, как незаконное проживание в Израиле. С другой стороны, нельзя игнорировать проблему уязвимости иностранных рабочих, в том числе имеющих соответствующее разрешение на работу. Поэтому при проведении политики государство преследует две цели: обеспечить более строгое соблюдение законов и не допустить незаконного въезда в страну лиц, при этом добившись возвращения в страну происхождения рабочих, которые находятся на территории Израиля незаконно; и, с другой стороны, расширить помощь иностранным рабочим, находящимся в стране на законных основаниях, для того чтобы обеспечить их права.

137. Ниже излагаются основные меры, которые в настоящее время принимаются в правовой и административной областях, с тем чтобы достигнуть поставленные правительством цели: с одной стороны, сократить число иностранных рабочих и, с другой стороны, вести борьбу с осуществляемой в отношении их дискриминацией.

iii) Управление по делам иностранных рабочих

138. В 1996 году правительство приняло решение создать Управление по делам иностранных рабочих. Это решение было продиктовано опасением утраты контроля над незаконным пребыванием в стране иностранных рабочих и учитывало опыт европейских стран в этой области, в которых увеличение числа иностранных рабочих сопровождалось появлением серьезных социальных проблем (ксенофобии, безработицы, преступности и т.д.). Задача Управления состоит в том, чтобы координировать деятельность различных учреждений с целью улучшения соблюдения законов и условий пребывания иностранных рабочих, особенно тех, которые имеют разрешения на пребывание в Израиле. Министр труда и социальных дел является главой министерского комитета, занимающегося вопросами иностранных рабочих. С 1 июня 1997 года был назначен председатель Управления, которое приступило к осуществлению своих функций.

139. Первой целью, которую поставило правительство перед Управлением, является уменьшение в стране численности рабочих, которые не имеют разрешений на пребывание, и постепенное сокращение числа выдаваемых разрешений до 500 рабочим в месяц. В течение четырех месяцев после учреждения Управления численность иностранных рабочих, имеющих разрешение на пребывание в стране, сократилась до 15 000.

140. Второй целью Управления является координация деятельности различных некоммерческих организаций, выступающих от имени иностранных рабочих, в частности имеющие разрешение на пребывание в Израиле, а также оказание непосредственной помощи этим рабочим в доступе к информации об их правах. Однако в настоящее время Управление все еще пытается решить проблему сокращения численности иностранных рабочих; поэтому пройдет еще некоторое время, прежде чем оно сможет сконцентрировать свои усилия на оказании фактической помощи иностранным рабочим.

iv) Инициативы в правовой области

141. В Законе об иностранных рабочих (Незаконный наем) 1991 года содержатся положения, предусматривающие уголовное преследование работодателей и агентств по найму за наем или оставление на работе рабочего без получения на это разрешения.

142. В соответствии с вышеуказанным законом министерству труда и социальных дел предоставлены полномочия для обеспечения соблюдения этих положений. Штат отделения министерства труда и социальных дел, ответственного за обеспечение соблюдения этого закона, состоит из 63 инспекторов. Восемнадцать из них занимаются выявлением иностранных рабочих, которые проживают в Израиле, не имея на то разрешения, шести занимаются изучением жилищных условий иностранных рабочих и 10 проводят расследования, связанные с условиями труда и заработной платы. Инспекторы имеют полномочия налагать штраф на работодателей, не выплачивающих заработную плату рабочим. Однако они не имеют права заставить работодателей выплачивать невыплаченную заработную плату. В отдельных случаях, когда нарушение носит постоянный или особенно серьезный характер, инспектора могут предъявлять обвинения. Полиция и министерство внутренних дел осуществляют совместные операции с целью выявления незаконно проживающих в Израиле иностранных рабочих и высылки их из страны. Инспектора министерства труда и социальных дел не имеют права депортировать отдельных лиц из страны.

143. В разработанном правительством законопроекте работодателям вменяется в обязанность обеспечивать соответствующие жилищные условия для нанимаемых иностранных рабочих и предоставлять им копии трудовых договоров на понятном им языке, а также обеспечивать их медицинское страхование. В законе предусматривается повышение строгости наказаний, которым подвергаются работодатели, расширяются масштабы надзора министерства труда и социальных дел, а также новых органов, о которых говорится выше. В настоящее время проделана большая работа над подготовкой этого законопроекта, который должен стать законом.

144. Следует отметить, что предлагаемый закон является исключительным с точки зрения обязанностей, которые он возлагает на работодателей в Израиле. Обычно в израильском законодательстве о труде (как и повсюду) не принято возлагать на работодателя в законодательном порядке прямые обязанности. Как правило, работодатели сами берут на себя обязательства на основании коллективных договоров. Принимаемая в соответствии с данным законом мера объясняется тем, что рабочие, находящиеся в Израиле на законных основаниях, нуждаются в большей защите, чем местные рабочие.

145. Таким образом, политика правительства, с одной стороны, направлена на осуществление контроля и обеспечение соблюдения законов с целью сокращения численности иностранных рабочих и, с другой стороны, на принятие мер для защиты прав и социального положения иностранных рабочих, находящихся в стране на законном основании.

Четко разрешенный разный подход при найме

146. В статье 2 с) упомянутого выше Закона о равных возможностях в сфере занятости 1988 года четко говорится, что принцип, запрещающий дискриминацию, не применяется в тех случаях, когда различие в подходе к кандидатам на вакантную должность "неизбежно связано с характером или функциями, выполнение которых предусматривается работой или должностью". Еще не совсем ясно, каким образом будет толковаться это правило, но вывод уже может быть сделан на основе известного решения Высшего суда справедливости по делу Алисы Миллер. Суд признал недействительным отказ военно-воздушных сил Израиля принять на учебные курсы летчиков ВВС женщину. Утверждение о том, что в силу своего характера на эти курсы могут приниматься только мужчины было отвергнуто судом, который обязал руководство военно-воздушных сил принять на курсы г-жу Миллер. При этом суд заявил:

"Право на человеческое достоинство, которое включает запрещение дискриминации в отношении женщин, является основным и самым важным правом человека. Унижение женщины с помощью дискриминации на основании пола является серьезным оскорблением ее как личности". Н.С.4541/93 Miller v. Minister of Defence, P.D. vol. 49(4) 94, 141.

147. Существуют также законодательные положения, предусматривающие отдание предпочтения в области найма и профессионального обучения ветеранам войны, матерям-одиночкам и новым иммигрантам. Такое предпочтение считается законным, учитывая особые трудности, с которыми обычно сталкиваются эти категории рабочих в силу своего социального положения. Вопрос о таком предпочтении никогда не поднимался в судах.

Таблица 1. Занятость и безработица среди израильтян:
положение, уровень и тенденции: 1996, 1991 и 1986 годы

	Изменение в %					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
Общая численность населения						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	4 019,9	3 427,7	2 906,3	38,3	17,3	17,9
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	2 156,9	1 770,4	1 471,9	46,5	21,8	20,3
доля (в %)	53,7	51,7	50,6			
Занятые лица (в тыс.)	2 012,8	1 583,3	1 367,9	47,1	27,1	15,7
Безработные						
численность (в тыс.)	144,1	187,2	104,0	38,6	-23,0	80,0
уровень безработицы (в %)	6,7	10,6	7,1			
Евреи						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	3 362,6	2 902,2	2 479,7	35,6	15,9	17,0
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	1 880,2	1 556,4	1 302,9	44,3	20,8	19,5
доля (в %)	55,9	53,6	52,5			
Занятые лица (в тыс.)	1 753,3	1 391,6	1 216,4	44,1	26,0	14,4
Безработные						
численность (в тыс.)	127,0	164,7	86,5	46,8	-22,9	90,4
уровень безработицы (в %)	6,7	10,6	6,6			
Мужчины						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	1 959,7	1 678,9	1 429,8	37,1	16,7	17,4
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	1 217,8	1 042,7	903,6	34,8	16,8	15,4
доля (в %)	62,1	62,1	63,2			
Занятые лица (в тыс.)	1 142,0	952,8	844,9	35,8	20,4	12,8
Безработные						
численность (в тыс.)	70,8	89,9	58,7	20,6	-21,2	53,2

	Изменение в %					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
уровень безработицы (в %)	5,8	8,6	6,5			
Женщины						
Лица в возрасте 15 лет и выше (в тыс.)	2 060,1	1 748,9	1 476,8	39,5	17,8	18,4
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	939,1	727,9	568,6	65,2	29,0	28,0
доля (в %)	45,6	41,6	38,5			
Занятые лица (в тыс.)	865,8	630,4	523,7	65,3	37,3	20,4
Безработные						
численность (в тыс.)	73,3	97,5	44,9	63,2	-24,8	117,1
уровень безработицы (в %)	7,8	13,4	7,9			
Арабы и лица других национальностей						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	657,3	525,5	427,1	53,9	25,1	23,0
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	276,6	214,1	169,4	63,3	29,2	26,4
доля (в %)	42,1	40,7	39,7			
Занятые лица (в тыс.)	259,5	191,6	151,6	71,2	35,4	26,4
Безработные						
численность (в тыс.)	17,2	22,4	17,8	-3,3	-23,2	25,8
уровень безработицы (в %)	6,2	10,5	10,5			
Лица в возрасте от 15 до 17 лет						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	303,2	287,7	240,1	26,3	5,4	19,8
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	38,5	31,6	30,2	27,5	21,8	4,6
доля (в %)	12,7	11,0	12,6			
Занятые лица (в тыс.)	30,9	22,6	23,0	34,3	36,7	-1,7
Безработные						
численность (в тыс.)	7,6	7,5	6,2	22,6	1,3	21,0

	Изменение в %					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
уровень безработицы (в %)	19,7	23,7	20,5			
Лица в возрасте от 18 до 24 лет						
Лица в возрасте от 15 лет и старше (в тыс.)	698,9	580,2	490,5	42,5	20,5	18,3
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	304,2	238,5	198,7	53,1	27,5	20,0
доля (в %)	43,5	41,1	40,5			
Занятые лица (в тыс.)	265,3	173,9	152,8	73,6	52,6	13,8
Безработные						
численность (в тыс.)	38,9	52,9	37,0	5,1	-26,5	43,0
уровень безработицы (в %)	12,8	22,2	18,6			
Лица в возрасте от 45 до 54 лет						
Лица в возрасте от 15 лет и старше (в тыс.)	553,1	397,3	341,0	62,2	39,2	16,5
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	422,1	284,3	231,4	82,4	48,5	22,9
доля (в %)	76,3	71,6	67,9			
Занятые лица (в тыс.)	402,9	243,0	202,8	98,7	65,8	19,8
Безработные						
численность (в тыс.)	19,2	19,5	7,7	149,4	-1,5	153,2
уровень безработицы (в %)	4,5	6,9	3,3			
Лица в возрасте от 55 до 65 лет						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	383,3	336,0	309,0	24,0	14,1	8,7
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	188,7	167,2	147,0	28,4	12,9	13,7
доля (в %)	49,2	49,8	47,6			
Занятые лица (в тыс.)	179,6	143,0	130,8	37,3	25,6	9,3
Безработные						
численность (в тыс.)	9,1	12,1	3,0	203,3	-24,8	303,3

	Изменение в %					
	1996	1991	1986	1986-1996	1991-1996	1986-1991
уровень безработицы (в %)	4,8	7,2	2,0			
Лица, проживающие в осваиваемых районах						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	417,9	304,9	N/A	---	37,1	---
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	218,9	159,9	N/A	---	36,9	---
доля (в %)	52,4	52,4	N/A	---		
Занятые лица (в тыс.)	195,9	121,9	N/A	---	60,7	
Безработные						
численность (в тыс.)	23,0	24,6	N/A	---	-6,5	
Уровень безработицы (в %)	10,5	15,4	N/A	---		
Новые иммигранты ^{1/}						
Лица в возрасте 15 лет и старше (в тыс.)	523,8	211,0	N/A	---	162,5	
В рамках рабочей силы:						
численность (в тыс.)	296,0	96,4	N/A	---	207,1	
доля (в %)	53,4	45,7	N/A	---		
Занятые лица (в тыс.)	268,6	59,3	N/A	---	353,0	
Безработные						
численность (в тыс.)	27,4	37,1	N/A	---	-26,1	
уровень безработицы (в %)	9,3	38,5	N/A	---		

^{1/} Лица, прибывшие в страну после 1990 года.

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, Обзор рабочей силы.

Таблица 2. Занятые лица с разбивкой по роду занятий, полу и группам населения

Род занятий	Общая численность				Бюры				Арабы и другие лица			
	(в тысячах)				(в тысячах)							
	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины	Всего	Мужчины	Женщины
Всего	2 012,8	1 146,9	865,8	753,3	941,9	811,4	259,5	205,0	54,5			
Профессорско-преподавательский состав и научные работники	243,3	130,9	112,4	230,6	121,2	109,3	12,7	9,7	3,1			
Специалисты других профессий и инженерно-технический персонал	274,5	111,2	163,3	253,9	102,4	151,5	20,6	8,58	11,9			
Менеджеры	104,3	83,3	21,0	100,3	79,6	20,7	3,9	3,7	0,3			
Канцелярские работники	332,2	89,5	242,7	316,6	82,9	233,7	15,6	6,6	9,0			
Агенты, работники торговли и сферы обслуживания	343,3	164,0	179,3	308,0	139,0	169,1	35,3	25,0	10,3			
Квалифицированные сельскохозяйственные рабочие	41,5	36,2	5,3	34,0	30,0	4,7	6,8	6,2	0,6			
Лица, занятые в промышленности, строительстве и других отраслях	487,6	427,3	60,4	359,8	310,1	49,7	127,9	117,2	10,7			
Неквалифицированные рабочие	170,4	92,4	78,0	135,7	66,1	69,6	34,7	26,3	8,4			
Род занятий неизвестен	15,6	12,2	3,4	13,7	10,6	3,2	1,9	1,6	0,3			
Распределение, в процентах												
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Профессорско-преподавательский состав и научные работники	12,2	11,5	13,0	13,3	13,0	13,5	4,9	4,8	5,7			
Специалисты других профессий и инженерно-технический состав	13,7	9,8	18,9	14,6	11,0	18,7	8,0	4,3	21,9			
Менеджеры	5,2	7,3	2,4	5,8	8,5	2,6	1,5	1,8	0,6			
Канцелярские работники	16,6	7,9	28,1	18,2	8,9	28,9	6,1	3,2	16,6			
Агенты, работники торговли и сферы обслуживания	17,2	14,5	20,8	17,7	14,9	20,9	13,7	12,3	19,0			
Квалифицированные сельскохозяйственные рабочие	2,1	3,2	0,6	2,0	3,2	0,6	2,6	3,0	1,1			
Лица, занятые в промышленности, строительстве и других отраслях	24,4	37,7	7,0	20,7	33,3	6,1	49,7	57,6	19,7			
Неквалифицированные рабочие	8,5	8,1	9,0	7,8	7,1	8,6	13,5	12,9	15,5			

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, Обзор рабочей силы, 1996 год.

Статья 7 - Справедливые и благоприятные условия труда

Соответствующие международные конвенции, имеющие обязательную силу для Израиля

148. Израиль является участником большого числа конвенций МОТ. В стране наиболее широко применяются следующие конвенции:

Конвенция о равном вознаграждении 1951 года (№ 100); применяется с 1965 года; в последнем докладе излагается информация об этом вопросе за 1991-1993 годы;

Конвенция о еженедельном отдыхе в промышленности 1921 года (№ 14); применяется с 1951 года; в последнем докладе содержится информация об этом вопросе за 1990-1993 годы;

Конвенция о еженедельном отдыхе в торговле и учреждениях 1957 года (№ 106); применяется в стране с 1961 года; в последнем докладе содержится информация об этом вопросе за 1990-1993 годы;

Конвенция об инспекции труда 1947 года (№ 81); применяется с 1955 года; в последнем докладе содержится информация об этом вопросе за 1989-1990 годы;

Конвенция об оплачиваемых отпусках 1936 года (№ 52); применяется в стране с 1951 года; в последнем докладе содержится информация об этом вопросе за 1990-1993 годы;

Конвенция о равноправии в области возмещения при несчастных случаях 1925 года (№ 19); применяется с 1958 года; в последнем докладе содержится информация об этом вопросе за 1991-1995 годы.

Оплата труда

Методы установления заработной платы

149. Закон о защите заработной платы 1958 года является в Израиле правовым источником права работника на оплату его или ее труда. В данном законе "заработная плата" определяется самым широким образом, определяет время выплаты заработной платы, создает право на компенсацию в случае задержки в выплате заработной платы (включая "компенсацию за задержку в выплате пособия при увольнении"), запрещает определенные вычеты из заработной платы и создает систему надзора под руководством министерства труда и социальных дел (см. полный текст закона в приложении А к данному докладу).

150. Однако справедливости ради следует сказать, что размеры заработной платы в Израиле устанавливаются главным образом на основании коллективных трудовых договоров и постановлений, распространяющих действие положений коллективных договоров на другие категории работ, а также частично на основании личных трудовых договоров (несмотря на наличие Закона о минимальном размере заработной платы, который рассматривается в следующем разделе). В Законе о защите заработной платы не устанавливается уровень оплаты труда. Даже в отношении формы выплат он оставляет большую свободу действий для коллективного ведения переговоров с целью достижения различных соглашений, которые не предусматриваются в данном законе. Кроме того, в соответствии с разделом 21 Закона о коллективных договорах и соглашениях 1957 года коллективные договоры и соглашения могут лишь дополнять (что они и делают) минимальные права, изложенные в законодательных актах, касающихся защиты условий труда. Точно так же личные трудовые договоры могут лишь расширить права работников, изложенные в законодательных актах или в соответствующих коллективных договорах.

151. Фактически в Израиле подавляющее большинство работников выполняют работу на основании коллективных трудовых договоров. Трудно точно установить количество работников, на которых распространяются положения коллективных договоров, но, как правило, их численность составляет около 80% занятых лиц. В коллективных договорах устанавливаются тарифные ставки для каждого профсоюза, которые создают сложную систему, учитывающую характер выполняемой работы и национальные тарифные ставки. Даже в тех случаях, когда каждая тарифная ставка формально устанавливается отдельно, они оказывают друг на друга воздействие в ходе ведения переговоров о заключении коллективных договоров в результате требований работников предусматривать коррективы и увязывать размеры заработной платы между собой.

152. Эффективность переговоров о заключении коллективных договоров об установлении размеров оплаты труда повышается путем использования положений, распространяющих действие коллективных договоров на другие категории труда в соответствии с разделами 25-33G Закона о коллективных договорах и соглашениях 1957 года (см. полный текст закона в приложении А к данному докладу). Одним из наиболее показательных примеров в этой связи может служить "повышение заработной платы в связи с ростом стоимости жизни". Эта система внесения коррективов в размер заработной платы, имеющая важное значение для рыночной экономики с высоким уровнем инфляции, функционирует благодаря проведению переговоров о заключении коллективных договоров на национальном уровне между наиболее представительными организациями работников и работодателей. Результаты этих переговоров затем с помощью административного решения распространяются на всех работников в Израиле.

153. Если бы не существовало судов по трудовым вопросам, то сложный характер системы установления размеров оплаты труда привел бы к злоупотреблениям со стороны работников. Суды уже создали значительный объем прецедентов и продолжают играть важную роль в обеспечении прав работников. Показательным примером может служить сложная задача проведения различия между "базовым уровнем заработной платы" и

специальными "надбавками к заработной плате". Такие надбавки устанавливаются в силу различных причин; некоторые из них действительно связаны с выполненной работой, другие носят всего лишь формальный характер. "Формальные" надбавки к заработной плате создают угрозу для основы исчисления размера заработной платы в целом и ослабляют силу предусмотренных законом правил, призванных обеспечить защиту заработной платы. В данном случае роль судов состоит в том, чтобы взглянуть на проблему шире, чем просто "надбавка к заработной плате", проанализировать реальное содержание этого понятия, постоянно учитывая при этом законные интересы работника.

Минимальный размер заработной платы

154. В Законе о минимальном размере заработной платы 1987 года устанавливается обязанность выплачивать заработную плату, размер которой был бы не ниже минимального установленного уровня. Нарушение этого положения представляет собой гражданское правонарушение и уголовное преступление.

155. Основной чертой этого законодательного акта является то, что в его положениях устанавливается минимальный размер заработной платы, а также предусматривается механизм для внесения в него коррективов, не оставляя при этом места для проведения переговоров о заключении коллективных или личных договоров.

156. После внесения в этот закон поправки в 1997 году "минимальный размер заработной платы" устанавливается в размере 47,5% от "среднего уровня заработной платы", который в свою очередь устанавливается Законом о национальном страховании 1995 года в соответствии с фактическим распределением дохода на рынке (см. дополнительную информацию о "среднем уровне заработной платы" в разделе, посвященном рассмотрению статьи 9 Пакта). При установлении минимального уровня заработной платы, равного 47,5% от средней заработной платы, в Законе о минимальном размере заработной платы учитываются потребности работников и их семей. Как указывается Национальным судом по вопросам труда:

"В 1997 году в механизм внесения коррективов в минимальный уровень заработной платы также были внесены изменения. Основной расчет размера заработной платы производится 1 апреля каждого года. Основа для расчета должна расширяться по мере изменений размеров заработной платы, устанавливаемых согласно общему коллективному договору, всякий раз, когда вносятся такие изменения (раздел 4)".

157. В таблице ниже показаны минимальные и средние размеры заработной платы в 1986, 1991 и 1996 годах с учетом индекса стоимости жизни.

Период	Минимальный размер заработной платы в месяц	Средний размер заработной платы в месяц	Индекс стоимости жизни	Минимальный размер заработной платы по отношению к среднему размеру заработной платы
	(Существующий НИИШ)		(1987=100,0)	(%)
1986	347	1,071	83,4	32,4
1991	1,161	2,656	194,9	43,7
1996	1,996	4,876	333,1	40,6

Изменения в процентах				
1986-1991	234,6	148,0	133,7	-
1991-1996	71,9	83,6	70,9	-
1986-1996	475,2	355,3	299,4	-

Источник: Израиль, министерство труда и социальных дел и Центральное статистическое бюро.

158. С момента вступления в силу Закона о минимальном размере заработной платы в 1987 году произошло значительное фактическое снижение уровня минимальной заработной платы. Размер минимальной заработной платы в 1991 году составлял 44% среднего уровня заработной платы и снизился в 1996 году до 41%. Это отставание минимального размера заработной платы от общего размера заработной платы в период 1991 и 1996 годов явилось главной причиной внесения в закон поправок в 1997 году, в результате чего минимальный размер заработной платы был увеличен с 45% до 47,5% среднего уровня заработной платы и улучшен механизм внесения коррективов главным образом с помощью увеличения частоты внесения коррективов.

159. Другой важной особенностью этого закона является то, что он применяется ко всем работникам. Тем не менее в законе проводится различие между работниками различных возрастных групп. Изложенные выше правовые нормы представляют собой общие правила и применяются к работникам в возрасте 18 лет и старше (раздел 2). Работники моложе 18 лет также имеют право на минимальную заработную плату, но применяемые в отношении ее правила являются иными. В разделе 16 Закона министерству труда и социальных дел с одобрения Комитета по труду и социальным делам кнессета предоставляются полномочия устанавливать иные стандарты в отношении молодых работников. В соответствии с предоставленными министерству полномочиями оно издало в 1987 году распоряжение, в соответствии с которым были установлены более низкие размеры минимальной заработной платы, составлявшие от 60 до 83% от обычного размера минимальной заработной платы в зависимости от возраста молодого человека, размера его заработной платы, независимо от того, является ли он или она "учеником".

160. В соответствии с Законом о минимальном размере заработной платы министерство по вопросам труда и социальных дел наделено полномочиями осуществлять надзор и контроль за соблюдением этого закона. Отдел по обеспечению соблюдения законов министерства рассматривает сообщения, получаемые от населения о предполагаемых нарушениях закона. Отдел по собственной инициативе осуществляет также надзор за различными отраслями экономики, а также за регионами, отраслями промышленности и предприятиями, в которых существуют наиболее серьезные проблемы, связанные с соблюдением этого закона (иными словами, надзор за работодателями, использующими иностранных рабочих).

161. В случае установления нарушения работодателю направляется письмо с предупреждением. Если вслед за этим принимаются меры для ликвидации нарушения, в том числе производится выплата компенсации за любые предыдущие периоды невыплаты установленной законом минимальной заработной платы, никаких дополнительных действий не осуществляется. Почти во всех случаях (99%) эти вопросы решаются именно таким образом, а не с помощью судебных исков против работодателя. Отдел по обеспечению соблюдения законов периодически проводит расследования в отношении бывших нарушителей, с тем чтобы убедиться в соблюдении ими положений данного закона.

162. В течение 1996 года Отдел по обеспечению соблюдения законов провел расследования, связанные с соблюдением Закона о минимальном размере заработной платы в отношении почти 3 000 предприятий, на которых занято примерно 50 000 рабочих. В результате этих расследований более 3 000 рабочих получили компенсацию, общая сумма которой составляет 1,5 млн. новых шекелей.

163. И наконец, в 1997 году в Закон было добавлено несколько положений, с тем чтобы побудить работников подавать жалобы с целью обеспечения осуществления этого основного права. В соответствии с разделом 7А работодателю запрещается ущемлять права работника, связанные с выплатой ему или ей заработной платы, повышением по службе или другими условиями труда, а также увольнением его или ее после подачи ими жалобы о нарушениях положений данного закона. В соответствии с разделом 8А суды наделяются полномочиями по обеспечению соблюдения трудовых договоров в тех случаях, когда только выплата компенсации считается недостаточной санкцией. И наконец, раздел 14А призван оказать помощь работникам, нанятым с помощью "агентов по трудоустройству" (см. определение этого термина и более подробную информацию об этом вопросе в разделе, посвященном рассмотрению статьи 6 Пакта), путем признания, в соответствии с законом, ответственности фактического лица, на которого работает работник, помимо ответственности агента по трудоустройству, являющегося его законным работодателем. Учитывая, что эта категория работников, очевидно, является одной из наиболее уязвимых при несоблюдении Закона о минимальной заработной плате, последняя поправка, по-видимому, имеет важное значение.

Равная оплата за труд равной ценности

164. История разработки законодательства в области равноправия оплаты труда в Израиле свидетельствует об эволюции понимания общественностью этой проблемы. Закон о равной оплате работников - мужчин и женщин 1996 года полностью изменил положение закона о равной оплате работников - мужчин и женщин 1994 года. Главный прогресс, который следует отметить, - это изменение понятия "равная оплата за равный труд" на "равную оплату за труд равной ценности". В настоящее время впервые концепция "анализ работы", имеющая очень важное значение для сопоставления с "работой равной ценности", приобрела правовое значение. Новый закон позволяет работникам выходить за рамки общепринятого описания выполняемой работы, с тем чтобы проводить широкое сопоставление кажущихся различными видов работ.

165. Закон наделяет суды по делам труда полномочиями назначать эксперта-аналитика по вопросам труда или по просьбе одной из сторон, или по его собственной инициативе (раздел 5). Суду предоставляется дискреционное право решать, будет ли нести расходы одна из сторон или министерство финансов. Благодаря этому закону, безусловно, в этой области будет накоплен значительный опыт. В этой связи следует также упомянуть анализ и классификацию видов работ, осуществленную Отделом профессионального ориентирования Службы найма для использования отдельными лицами, а также Департаментом профессиональной подготовки министерства труда и социальных дел.

166. Эти концепции являются сравнительно новыми на рынке труда Израиля, чтобы можно было в ближайшее время провести оценку влияния, которое оказывает указанный закон. Но правовая разработка данного вопроса сама по себе является примечательным явлением. Эти довольно активные действия со стороны законодательной власти свидетельствуют о признании того, что правовая система не обеспечила равноправие в отношении оплаты труда мужчин и женщин. Подобное состояние дел в большинстве, если не во всех промышленных странах, не помешало кнессету приступить к осуществлению мер в этой области.

167. Тем не менее в Израиле наблюдается общая тенденция к постепенному улучшению положения в этой области. Средний уровень почасовой заработной платы женщин все еще ниже, чем у мужчин. В течение последних 20 лет уровень почасовой заработной платы женщин несколько возрос по сравнению со средним уровнем мужчин - с 77% в 1975 году примерно до 81% в 1995 году. Если сравнивать размер заработной платы мужчин и женщин в зависимости от рода занятий, то, как показано ниже, самый большой размер зарплаты женщин по отношению к зарплате мужчин (89,5%) наблюдается в категории "специалисты других профессий и инженерно-технический персонал", которая включает главным образом воспитателей в детских садах и преподавателей в начальных школах, инженеров общего профиля и техников, медсестер и медицинских работников. Меньше всего (57%) зарабатывают женщины, относящиеся к категории "квалифицированные рабочие в промышленности и строительстве".

Городские рабочие и служащие: размер почасовой оплаты труда женщин в процентах по отношению к размеру почасовой оплаты труда мужчин, 1995 год	
Род занятий	Процент
В целом	80,7
Профессорско-преподавательский состав и научные работники	79,4
Специалисты других профессий и инженерно-технический персонал	89,5
Менеджеры	75,3
Канцелярские работники	75,8
Работники торговли и сферы обслуживания	64,2
Квалифицированные рабочие в промышленности и строительстве	56,9
Неквалифицированные рабочие	78,3

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, *Обзоры доходов, 1995 год*.

168. В рамках государственной службы в 1988 году средний размер заработной платы женщин был на 29% ниже заработной платы мужчин. В 1990 году этот разрыв несколько уменьшился - до 28% (Efroni 1990). Последние данные, представленные министерством финансов, указывают на дальнейшее уменьшение разницы - до 24% в 1996 году (CEDAW, pp. 139-142).

Распределение доходов работников

169. Ниже приводятся отдельные имеющиеся данные о распределении доходов в Израиле. В этих данных не указана разница в уровне доходов работников частного и государственного секторов, а также разница между фактической заработной платой и вознаграждениями, не выраженными в денежной форме.

Работники в городах с разбивкой по полу, размеру дохода и почасовых ставок, 1995 год

Размер почасовых ставок (НИШ)	Всего	Мужчины	Женщины
Все работники (в тысячах)	1 535,0	837,9	697,1
Распределение в процентах	100,0	100,0	100,0
До 7,9	6,1	4,3	8,3
с 8.00 до 11.99	17,0	14,2	20,3
с 12.00 до 15.49	16,7	17,3	16,1
с 15.50 до 19.99	16,5	17,4	15,4
с 20.00 до 29.99	19,8	20,3	19,1
с 30.00 до 49.99	17,1	17,8	16,4
50 и более	6,9	8,8	4,6
Средний размер почасовой ставки (НИШ)	24,0	25,9	20,9

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, *Обзоры доходов, 1995 год.*

170. Дополнительные данные о распределении доходов собираются в Израиле не с разбивкой по размерам заработной платы рабочих и служащих, а с разбивкой по домашним хозяйствам, возглавляемым такими работниками. В таблице ниже приводятся дополнительные данные о распределении доходов среди таких домашних хозяйств:

Домашние городские хозяйства, возглавляемые рабочими и служащими, с разбивкой по децилям общего денежного дохода домашнего хозяйства в месяц и по характеристикам главы домашнего хозяйства, 1995 год

Децили дохода											
	Всего	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Верхний предел дециля (НИШ)	-	2,834	3,810	4,679	5,606	6,655	7,850	9,397	11,820	15,809	-
Общий размер денежного дохода домашнего хозяйства (НИШ)	8,320	2,050	3,340	4,234	5,161	6,127	7,237	8,578	10,547	13,667	22,228
Средний возраст главы домашнего хозяйства	40,4	36,5	37,6	37,6	38,7	39,5	40,8	40,8	42,5	44,0	45,9
Средняя численность лиц домашнего хозяйства	3,9	2,6	3,4	3,9	3,9	4,1	4,0	4,1	4,4	4,1	4,2
Все главы домашних хозяйств	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Уровень образования до 8 лет	12,5	23,6	19,2	17,0	16,2	13,4	10,7	9,1	8,9	5,4	1,4
9-12 лет	43,5	43,2	50,9	47,7	49,9	49,5	47,9	44,6	45,7	34,5	21,5
13 и более лет	44,0	33,1	29,9	35,3	34,0	37,2	41,4	46,3	45,3	60,1	77,1
Возраст до 34 лет	35,4	56,2	49,3	46,0	40,3	38,0	34,8	33,2	24,2	20,0	12,3
35-54 года	50,7	30,4	37,8	43,3	46,6	50,6	50,7	53,7	63,0	61,2	69,4
55-64 года	11,4	8,4	9,7	8,8	10,9	9,6	11,7	11,5	11,3	16,3	16,3
65 и более лет	2,5	5,0	3,2	1,9	2,2	1,8	2,9	1,5	1,5	2,6	2,0
Евреи - всего	88,1	81,2	80,6	80,8	81,1	88,8	90,5	91,7	93,7	95,1	97,5
Место рождения Азия-Африка	16,2	17,4	17,6	12,9	12,6	16,4	18,0	19,8	19,3	16,6	11,7
Европа-Америка	28,8	31,0	27,0	27,8	31,5	31,2	29,4	28,4	24,4	28,9	28,2
Израиль	42,7	32,3	35,1	39,6	36,6	44,0	42,6	43,1	50,0	49,7	57,4
Неевреи - всего	11,9	18,8	19,4	19,2	18,9	11,2	9,5	8,3	6,3	4,9	

Источник: Израиль, Центральное статистическое бюро, *Обзоры доходов, 1995 год*.

171. Изложенные выше данные имеют относительную ценность для целей данного доклада, но они являются самыми лучшими из имеющихся данных. Эти данные относятся к "доходам", получаемым на всех работах всеми работниками домашнего хозяйства, включая надбавки, оплату за сверхурочную работу, премии, доходы от самостоятельной работы, от владения собственностью, проценты и дивиденды, пенсии и т.д. Доходы, получаемые на работах, носящих нерегулярный характер, в эти данные не включены. Демографические данные и указанные в таблице данные, касающиеся образования, относятся лишь к главе домашнего хозяйства, т.е. самому старшему по возрасту члену домашнего хозяйства. Данных с разбивкой по полу не имеется.

172. Приведенные в вышеуказанной таблице данные показывают соотношение между размером дохода в Израиле лиц разного возраста, имеющих разный уровень образования. Как правило, доходы евреев выше, чем доходы неевреев.

Обеспечение здоровых и безопасных условий труда

173. Обеспечение здоровых и безопасных условий труда на рабочих местах регулируется в Израиле различными нормативными правовыми актами. На самом массовом уровне положениями законодательства о социальном обеспечении и обычного деликтного права предусматривается право работника требовать возмещения вреда, причиненного его здоровью при исполнении трудовых обязанностей (см. дополнительные подробности в разделе, посвященном статье 9 Пакта). Кроме того, защита от опасностей, могущих возникать в процессе трудовой деятельности, обеспечивается различными законами, образующими достаточно сложную регулирующую систему стандартов и органов, призванных осуществлять надзор за соблюдением этих стандартов.

174. Основным нормативным актом, входящим в систему норм, обеспечивающих безопасные для жизни и здоровья работников условия труда, является Постановление об охране труда 1970 года (в новой редакции) (см. полный текст в приложении к настоящему докладу). В нем регулируются такие вопросы охраны труда, как использование механизмов и оборудования, установление ограждений, предупреждающих падение работников, выполнение производственных операций в ограниченном пространстве, организация маршрутов эвакуации людей в случае пожара и т.д. В нем регулируются также вопросы предупреждения причинения вреда здоровью, включая контроль за соблюдением правил, защищающих работников от опасных токсических веществ, организацию медицинского наблюдения за состоянием здоровья работников, социальное обеспечение работающих и контроль за такими факторами среды производственной деятельности, как температура воздуха, вентиляция, освещение и т.д.

175. В дополнение к этому постановлению введены многие правила, регламентирующие безопасность и гигиену труда, включая правила, предусматривающие контроль воздействия условий труда посредством установления технических и санитарно-гигиенических норм. Сюда относятся периодические проверки состояния условий труда и санитарно-гигиенической обстановки на рабочих местах в целях раннего выявления незначительных изменений

состояния здоровья работников на доклинической стадии и вывод работников из-под воздействия подобных условий. Этими правилами регулируются условия труда, подвергающие работников воздействию асбеста, мышьяка, бензола, шума, ионизирующей радиации, таких металлов, как свинец, ртуть, кадмий, хром и т.д., органических растворителей, пестицидов и других веществ. Рядом правил запрещено использование опасных для здоровья канцерогенных веществ. Другие правила касаются вопросов техники безопасности на стройплощадках или электроэнергетических объектах, нормы которой предусматривают защиту работников посредством обязательного использования средств и устройств личной защиты и других мер.

176. Закон об организации системы инспекции труда 1954 года образует нормативную базу функционирования большей части организаций, занимающихся вопросами обеспечения здоровых и безопасных условий труда в Государстве Израиль (см. полный текст в приложении 1 к настоящему докладу). Закон предусматривает создание органов управления охраной труда различного уровня: государственные органы, публичные корпорации и частные структуры. Ниже приводится краткая характеристика элементов этой достаточно сложной системы.

Инспекция труда министерства труда и социальных дел

177. На инспекцию труда законодательным порядком возлагается ответственность за контроль и наблюдение за охраной труда, здоровыми и безопасными условиями производственной деятельности в тех местах, где люди работают или должны работать. Главными задачами инспекции труда являются:

- предупреждение несчастных случаев на производстве;
- предупреждение профессиональных заболеваний, которые могут быть вызваны воздействием химических или физических производственных вредностей;
- повышение надежности техники безопасности на рабочих местах, где используются машины и оборудование, процессы, материалы, складские приспособления и т.д.;
- поддержание надлежащих условий труда.

178. С этой целью закон разрешает инспекторам данной службы издавать распоряжения, запрещающие использование любых машин, установок, оборудования или материалов, которые могут представлять опасность для жизни или здоровья людей. Еще одним подобным инструментом является распоряжение об улучшении условий труда, на основании которого на работодателя возлагается обязательство соблюдения установленных законом требований в отношении безопасности и гигиены труда лиц, занятых на предприятии. Инспектора труда осуществляют регулярные инспекции, расследуют несчастные случаи на производстве и в целом используют предоставленные полномочия для достижения

вышеназванных целей. Они также снабжают работодателей и работников технической информацией и консультируют их относительно наиболее эффективных способов соблюдения установленных законом требований.

179. В инспекции труда заняты 75 инспекторов, и при ней создана лаборатория промышленной гигиены. Кроме того, имеются еще 15 помощников инспекторов, главной задачей которых является посещение предприятий для проверки условий труда, его безопасности и гигиены, а также инструктирование администрации предприятий и работников по вопросам улучшения условий, влияющих на здоровье и безопасность трудящихся.

180. В 1996 году инспекцией труда была осуществлена 60 761 инспекция на предприятиях: более половины инспекций пришлось на промышленные предприятия и ремесленные цеха, 15 700 проверок было выполнено на строительных объектах, а остальные пришлось на долю сельскохозяйственных предприятий, портовых хозяйств, объектов хранения нефтегазовой продукции и т.д. Инспектора приняли участие в расследовании 957 несчастных случаев на производстве и случаев профессиональных заболеваний. Лаборатория промышленной гигиены 3 204 раза производила проверку состояния условий труда на предприятиях с замером количеств присутствующих во вдыхаемом работниками воздухе пыли, газов и дыма. В ряде других случаев осуществлялись замеры уровня шума, температуры и других средообразующих факторов.

181. Использование традиционных методов проверки состояния условий труда связано с серьезными трудностями, поскольку имеющиеся ограниченные по численности кадры инспекторов не в состоянии проконтролировать все места работы. Сегодня инспектору приходится проверять и инспектировать до 1 000 предприятий - задача, которую практически невозможно решить в полном объеме. В связи с этим министерство труда и социальных дел разрабатывает в настоящее время новый подход, в основе которого лежат следующие направления деятельности:

- стимулирование внедрения предприятиями таких норм управления охраной труда, соблюдать которые они могут собственными силами, предоставляя инспекторам выполнять надзорные функции, как бы наблюдая за происходящим из "заднего ряда";
- перенос акцента на предупреждение возникновения вредных условий труда у источника посредством возложения на производителей и импортеров обязательства предлагать к использованию только те виды оборудования и материалов, которые отвечают нормам безопасности и гигиены труда;
- создание заново пересмотренной и приведенной в соответствие с требованиями сегодняшнего дня информационной системы, которая позволит инспекторам сконцентрировать свои усилия на областях, требующих первоочередного

внимания. Услугами этой информационной системы будут также пользоваться и другие учреждения и организации, как, например, Институт безопасности и гигиены труда (см. ниже), при принятии политических решений.

Институт безопасности и гигиены труда

182. Законом об организации системы инспекции труда 1954 года предусмотрено также создание специализированной публичной корпорации - Института безопасности и гигиены труда. С точки зрения законодательства этот Институт занимает автономное по отношению к государству положение, однако его деятельность относится к сфере компетенции министерства труда и социальных дел. Его задача состоит в организации и проведении информационно-просветительских курсов, а также в осуществлении деятельности, направленной на повышение уровня информированности населения по проблемам охраны труда, в проведении исследований и опубликовании соответствующих результатов.

Частные регламентирующие органы

183. Закон обязывает также работодателей на предприятиях с численностью работников более 50 человек назначать уполномоченных по охране труда, кандидатуры которых должны утверждаться инспекцией труда. Этим уполномоченным отводится важная роль. Их обязанность заключается в том, чтобы с использованием своих профессиональных навыков и знаний способствовать повышению значения вопросов улучшения условий охраны труда на предприятиях. Они имеют предоставленное законом право останавливать любую работу, любые механизмы или процессы на предприятии, если они представляют непосредственную опасность для работника.

184. Закон предусматривает также создание комитетов по охране труда на предприятиях с численностью работников свыше 25 человек. В обязанности этих комитетов входит выяснение причин и обстоятельств несчастных случаев на производстве, вынесение рекомендаций о мерах по их предупреждению и рекомендаций по улучшению условий труда и консультирование в отношении соблюдения норм об охране труда.

185. Наряду с этим работодатель обязан регулярно информировать работников о состоянии условий и охраны труда на предприятии и инструктировать их о способах выполнения своих производственных задач без риска для здоровья, в том числе при возникновении аварийных ситуаций. Кроме того, на всех предприятиях с численностью работников более 50 человек должна разрабатываться программа по охране труда, включающая график проведения всех преобразований и внесения улучшения в целях повышения уровня безопасности труда и поддержания условий работы, представляющих минимальную опасность для работников.

186. Все работники в Государстве Израиль охвачены существующей системой страхования работников, предусмотренной законом и открывающей равные возможности для всех трудящихся.

Данные о производственном травматизме, включая несчастные случаи со смертельным исходом, и выплате компенсаций в случае производственных травм

187. В помещаемой ниже таблице приводятся данные о производственном травматизме в Государстве Израиль в период с 1992 по 1996 год:

Год	Количество производственных травм	Число работников	Частота случаев травматизма (в %)
1992	74 213	1 650 200	4,50
1993	74 701	1 846 900	4,04
1994	81 179	1 969 200	4,12
1995	84 884	2 093 000	4,05
1996	92 140	2 133 700	4,31

188. В помещаемой ниже таблице приводятся данные о несчастных случаях на производстве со смертельным исходом в 1995-1996 годах:

Сектор	1996	%	1995	%
Промышленность	22	25	24	30
Строительство	49	55	40	49
Сельское хозяйство	5	6	5	6
Каменоломни	1	1	1	1
Портовое хозяйство	1	1	0	0
Железнодорожный транспорт	1	1	0	0
Другие	10	11	11	14
Всего	89	100	81	100

189. В помещаемой ниже таблице приводятся данные о числе лиц, получивших компенсацию в порядке возмещения причиненного их здоровью вреда в 1996 году в разбивке по отраслям.

Всего	92 274	
Работающие не по найму	10 418	
Наемные работники,	81 856	
в том числе :		
сельское и лесное хозяйство и рыболовство	5 050	6,2%
тяжелая и легкая промышленность	26 200	32,0%
строительство	10 634	13,0%
электро- и водоснабжение	1 013	1,2%
торговля и финансы	7 827	9,6%
транспорт и связь	5 791	7,1%
сфера услуг	24 455	29,9%
другие	886	1,1%
		(включая палестинских и иностраннных работников)

190. Ниже приводится информация о числе работников, получивших компенсации в порядке возмещения вреда, причиненного их здоровью в 1996 году, в разбивке по полу и возрасту:

	Всего	Возраст :							
		До 17 лет	18-24	25-34	35-44	45-54	55-60	61-64	65 и старше
Всего	92 274	793	13 550	24 428	22 892	18 605	7 187	2 833	1 986
%	100,0	0,86	14,68	26,47	24,81	20,16	7,79	3,07	2,15
Мужчины	73 599	718	11 284	20 655	18 332	13 646	5 105	2 268	1 591
%	100,0	0,98	15,33	28,06	24,91	18,54	6,94	3,08	2,16
Женщины	18 675	75	2 266	3 773	4 560	4 959	2 082	565	395
%	100,0	0,40	12,13	20,20	24,42	26,55	11,15	3,03	2,12

Более подробных данных не имеется, и следует надеяться, что они будут представлены в следующем докладе об осуществлении положений Пакта.

Одинаковая для всех возможность продвижения

191. Закон о равных возможностях в сфере занятости 1988 года запрещает дискриминацию в этой области. Этот закон подробно рассматривался в разделе, посвященном праву на труд. В данном разделе необходимо сделать лишь некоторые дополнения.

192. Первое оставившее заметный след в Израиле вынесенное Национальным судом по трудовым отношениям в 1974 году решение по вопросу о дискриминации в области осуществления права на труд непосредственно касалось вопроса продвижения по службе. В отсутствие непосредственного статутарного источника суд обосновал свое решение, исходя из незаконности коллективного договора, идущего вразрез с осуществляемой государством политикой, посчитав, что дискриминация как раз и является этим элементом противоречия.

193. Право на продвижение по работе главным образом фиксируется в коллективных соглашениях. Далее вопрос о равенстве возможностей в продвижении по работе становится вопросом недопущения дискриминации в коллективных соглашениях. Данные, отражающие фактическое положение дел в связи с этими вопросами, собрать не так-то просто.

194. Наконец, осуществлению принципа равенства возможностей в продвижении по работе опосредованным способом должно способствовать и проведение "исследования особенностей и специфики разных профессий и требований, предъявляемых к работникам", наличие

которого должно позволить гражданам обращаться в суд с исками на основании Закона о равной оплате труда работников - мужчин и женщин 1996 года. Так должно быть, поскольку возможности для продвижения очевидным образом зависят от наличия свободных рабочих мест, что в свою очередь зависит от описаний должностных функций, которыми руководствуются наниматели. Использование результатов такого анализа должно позволить расширить круг факторов, которые необходимо учитывать при решении вопросов о продвижении работников, и затруднить работодателям применение дискриминационного подхода при продвижении работников.

Отдых и досуг

195. Право на отдых и право на досуг - эти взаимосвязанные смежные права защищены в Израиле на двух уровнях: несколькими законами о защите соответствующих прав устанавливаются обязательные минимальные нормы; дополнительные права устанавливаются коллективными соглашениями и в отдельных случаях распоряжениями о распространении их действия на дополнительные категории работников.

196. В Законе о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года устанавливается продолжительность рабочего дня, рабочей недели, еженедельного отдыха и перерыва в работе (см. полный текст в приложении А к настоящему докладу). Закон устанавливает порядок привлечения работников к работе сверх нормального рабочего времени, установленного законом, или в выходные дни, включая компенсацию, выплачиваемую за такую сверхурочную работу. Нарушение положений этого закона может служить основанием для возбуждения работником гражданского иска и в ряде случаев представляет собой уголовное правонарушение работодателя. Кроме того, закон наделяет министерство труда и социальных дел различными полномочиями, главным образом, в области надзора, проверки и выдачи разрешений на производство работ в исключительных обстоятельствах.

197. Закон о ежегодном отпуске 1951 года устанавливает право на ежегодный отпуск и его продолжительность, а также размер отпускных (см. полный текст в приложении А к настоящему докладу). В нем также регулируются такие вопросы, как размер накапливаемого отпуска и предельные сроки обжалования в суде нарушений положений этого закона. Закон содержит также ряд положений об уголовных санкциях и административных мерах, аналогичных тем, которые содержатся в Законе о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года.

198. Коллективными соглашениями обычно предусматриваются более широкие права, чем те, которые перечислены в двух вышеназванных законах, и, кроме того, широко применяются распоряжения о распространении действия положений этих соглашений на дополнительные категории работников. В результате этого для почти 80% работников коллективные соглашения и соответствующие распоряжения имеют даже большее значение, чем упомянутые законы.

199. В период 1995-1997 годов в Израиле постепенно произошел переход с шестидневной на пятидневную рабочую неделю. Такой переход служит одним из наиболее очевидных примеров важности коллективных договоров и соглашений. Впервые генеральное коллективное соглашение на общенациональном уровне было достигнуто между наиболее представительными организациями работников и работодателей в 1995 году. Спустя год действие положений этого соглашения было распространено на подавляющее большинство работников в Израиле. Благодаря этому шагу максимальная продолжительность "рабочей недели" для большинства работников уменьшилась сначала до 45 часов в неделю, а затем, начиная с 1 июля 1997 года, до 43 часов. Впоследствии, а именно в 1997 году, законодатель внес в этот закон изменение об установлении максимальной продолжительности "рабочей недели" в 45 часов (вместо 47).

200. Ни один из вышеназванных законов не охватывает все категории работников. В каждом из законов указываются определенные категории работников, на которые их действие не распространяется (раздел 30 а) Закона о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года и раздел 35 а) Закона о ежегодном отпуске 1951 года). Однако такое выделение некоторых категорий не имеет в своей основе какой бы то ни было дискриминации. Подобные исключения обусловлены характерными особенностями некоторых видов занятости, а не личностными характеристиками работников.

201. В законе о продолжительности рабочего времени и отдыха 1951 года проводится различие между работниками-евреями и неевреями, что требует некоторых пояснений. Что касается евреев, то для них выходные дни должны включать субботу, поскольку это - еврейский религиозный день отдыха (саббат), тогда как для работников-неевреев в число выходных дней должны входить в зависимости от исповедуемой ими религии пятница, суббота или воскресенье (раздел 7). Израильские суды объясняют эту разницу, подчеркивая, что закон преследует две цели: первая цель - социальная: обеспечить охрану здоровья работников за счет предоставления им регулярного отдыха, а вторая - обеспечить условия для сохранения традиций еврейского народа и уважения религиозных чувств широких слоев населения. Не следует забывать, что значительное число неверующих евреев по-прежнему считают себя "традиционалистами" и отнюдь не возражают против того, чтобы суббота считалась общим праздничным днем.

202. Кроме вышеназванных законов праздничные дни устанавливаются и в других законах; в этих законах перечислены праздничные дни, установленные для работников при сохранении за ними заработной платы:

- а) религиозные праздники представителей еврейской, мусульманской, христианской и друзской общин в Израиле;
- б) День независимости;
- с) День выборов.

203. Обязанность работодателей сохранять за работниками заработную плату за праздничные дни предусматривается в коллективных договорах и соглашениях в каждом экономическом секторе.

Статья 8 - Коллективные трудовые права

Соответствующие международные договоры, имеющие обязательную силу для Израиля

204. Израиль является стороной Международного пакта о гражданских и политических правах с 1991 года. Первоначальный доклад Израиля должен быть представлен в этом году.

205. Израиль является стороной Конвенции МОТ № 87 "О свободе ассоциации и защите права на организацию" 1948 года с 1957 года; последний представленный доклад охватывает период 1992-1993 годов.

206. Израиль является стороной Конвенции МОТ № 98 "О праве на организацию и на ведение коллективных переговоров" 1949 года с 1957 года; последний представленный доклад охватывает период 1993-1994 годов.

207. Как уже отмечалось, разработанные МОТ нормы в значительной степени определяли и до сих пор определяют характер израильского трудового права. В еще большей степени это касается коллективного трудового права. Это имеет место прежде всего потому, что занимающий центральное место в этой области правовой акт - Закон о коллективных договорах и соглашениях 1957 года - специально был составлен таким образом, чтобы устанавливаемые им правила соответствовали положениям Конвенции МОТ № 98. Во-вторых, некоторые важные вопросы в этой области регулируются не нормативными актами, а судебными прецедентами, характер которых всегда определялся в первую очередь конвенциями и стандартами МОТ.

Создание профсоюзов и участие в них

208. Хотя профсоюзы в Израиле имеют законный статус и полномочия (излагаемые ниже), каких-либо законов, регулирующих их создание и условия вступления в них, не имеется. Тем не менее право создавать профессиональные союзы признается израильскими судами в качестве одного из основополагающих принципов, являющихся частью права каждого гражданина на объединение с другими, или одного из конкретных прав работника. В своем решении по одному из недавних оставивших след в юриспруденции дел Высокий суд правосудия заявил:

"Право ассоциации является "одной из свобод человека" [ссылка опущена], оно пустило прочные корни и пользуется надлежащей защитой в судебной практике [ссылка опущена]. Так обстоит дело в целом и так обстоит дело в отношении права на создание профессионального союза [ссылка опущена]... Разумеется, и в Израиле работники всех категорий имеют право создавать организацию по своему усмотрению, причем без предварительного разрешения государственных органов.

Право на свободу ассоциации и различные образующие его компоненты не фигурируют в своде писанных законодательных актов. Это право было признано в двух международных конвенциях в области трудовых отношений... Эти международно-правовые акты не были инкорпорированы в израильское законодательство. Тем не менее тенденция в направлении согласования внутреннего законодательства и международных обязательств государства по международным договорам ведет к признанию того, что "в соответствии с правилами международного трудового права, являющимися обязательными для Израиля, право работников на создание организации гарантируется" [ссылка опущена]. Исходя из содержания этого права, можно сказать, что "свободное создание израильскими работниками профессиональных ассоциаций является одной из фундаментальных основ нашего демократического общества... и суд как в прошлом, так и впредь будет проявлять должную заботливость об обеспечении условий для существования этого права и придания оптимального значения и действительности его защите" [ссылка опущена]. Следует отметить, что не так давно было внесено предложение инкорпорировать право на создание профсоюзов в проект Основного закона: билль о социальных правах и тем самым поднять его до конституционного уровня... Хотя проект соответствующего законодательного документа принят не был, это не умаляет значения свободы ассоциации как основополагающего принципа системы".

H.C. 7029/95 The New General Workers' Histadrut v. The National Labor Court, Amit et al., Takdin-Supreme, vol. 97 (1), 38, pp. 51 and 89-90.

209. Это право, таким образом, включает право объединения, свободу деятельности объединения и право свободно вступать в него, включая право не быть принуждаемым к вступлению в объединение или к пребыванию в нем.

Право создания профсоюза

210. По общему правилу любая группа работников может образовать профессиональный союз, однако, для того чтобы этот союз обладал юридическими правами, он должен обладать признанными характеристиками объединения работников и быть представительным.

211. Суды по трудовым отношениям выработали подробный свод критериев, позволяющих отнести ту или иную организацию к категории профсоюза:

- стабильность: организация должна быть создана на продолжительный или неограниченный срок, а не на период конкретных коллективных переговоров;
- документы, регулирующие внутриорганизационную деятельность: организация должна иметь уставные документы, определяющие ее цели, руководящие органы и их полномочия, условия членства и т.п.;

- принцип индивидуального и добровольного членства: в основе создания профсоюза должен лежать принцип индивидуального и свободного согласия работников на участие в профсоюзе. Это касается как вступления в профсоюз, так и выхода из него;
- представительство работников: подавляющее большинство членов профсоюзов должны быть работниками, работающими по найму;
- цели организации: целями и задачами организации в первую очередь и в основном должно быть участие в переговорах с работодателем относительно заключения коллективного соглашения, определяющего условия труда и права работников в рамках коллективных договоров;
- независимость: профсоюз должен быть независим от работодателя и иметь право действовать свободно без вмешательства извне;
- внутрисоюзная демократия: профсоюз обязан соблюдать такие минимальные принципы демократического способа управления, как периодические свободные и равноправные выборы представителей с участием всех работников - членов профсоюза, периодическая гласная отчетность представителей об их деятельности, свобода слова работников и соблюдение принципов недискриминации;
- инкорпорация: требование об официальной инкорпорации отсутствует.

212. **Касающиеся представительства** требования определяются в Законе о коллективных договорах и соглашениях 1957 года в зависимости от вида соглашения (см. полный текст в приложении А к настоящему докладу). В разделе 2 этого закона устанавливается различие между "специальным коллективным договором", заключаемым с конкретным предпринимателем или работодателем, и "генеральным соглашением", заключаемым в соответствующей отрасли занятости в целом по стране или в конкретном районе. В обоих случаях основой представительства служит "максимальное число организованных работников, на которых распространяется действие данного соглашения"; для "генерального" соглашения представительство определяется лишь членством; в "специальном" соглашении представительство определяется либо членством, либо другими формами представительства (т.е. специальным решением работников), однако организация должна представлять не менее одной трети от общего числа работников, на которых распространяется данное соглашение (см. разделы 3 и 4 закона).

Численность и структура профсоюзов в Израиле

i) Гистадрут

213. Число профсоюзов в Израиле сравнительно велико. Наиболее известным профсоюзом является Всеобщая федерация труда - Гистадрут. Она была создана в 1920 году, задолго до образования Государства Израиль. В то время она называлась Всеобщей федерацией еврейских рабочих Израйля, но это название было изменено в 1966 году, с тем чтобы отразить тот факт, что Гистадрут стал представлять интересы всех работников, в том числе и неевреев. В 1996 году организация получила название Новый Гистадрут, в чем нашла свое отражение смена руководства. Согласно уставу организации, ее членом может стать любой работник по достижении 18 лет, не являющийся членом другой профсоюзной организации. На деле членами Гистадрута являются представители самых широких слоев трудящихся: промышленные рабочие и конторские служащие, "голубые" и "белые" воротнички, работники городских и сельскохозяйственных предприятий, ученые и неквалифицированные рабочие, пенсионеры и студенты, евреи и неевреи, мужчины и женщины и т.д.

214. Высшим органом Гистадрута является его национальная конференция, участники которой избираются тайным голосованием по пропорциональной системе на основе партийных списков. В организации представлены основные политические партии Израйля. Партия труда Израйля сохраняла свое большинство до 1994 года, после чего ей пришлось вступить в коалицию с другими партиями, победившими на выборах. Генеральным секретарем Гистадрута всегда был член кнессета от Партии труда за исключением периода продолжительностью примерно в два года между 1994 и 1996 годом.

215. Традиционно деятельность Гистадрута носила комплексный характер, включая вопросы профсоюзной работы, социального обеспечения и взаимопомощи, экономики, культуры и просвещения в сфере производственных отношений. Однако сегодня, безусловно, главенствующее значение имеет профсоюзная деятельность. Согласно уставным документам Гистадрута, эта деятельность осуществляется на трех уровнях: рабочие комитеты на каждом предприятии, представляющие всех работников, занятых на предприятии; местный или региональный рабочий совет, представляющий Гистадрут на местном уровне; национальный совет, который организуется по профессиональному, производственному или отраслевому принципу. В настоящее время насчитывается 37 национальных союзов, действующих под эгидой Гистадрута. Каждый национальный союз имеет право подписывать коллективные соглашения от имени Гистадрута.

216. Подавляющее большинство работающих в Израиле являются членами Гистадрута. До 1995 года членство в Гистадруте увязывалось с членством во Всеобщем фонде здравоохранения - главной организацией, занимающейся предоставлением медицинских услуг в стране, ассоциированной с Гистадрутом. В результате такого положения в фонде насчитывалось значительное число неработающих, и часть Всеобщего фонда здравоохранения была переведена в Гистадрут. Эта связь была прервана в 1995 году, когда на основании

Закона о национальной системе медицинского страхования была изменена система финансирования поставщиков медицинских услуг в Израиле, что повлекло за собой некоторое снижение числа членов Гистадрута. Тем не менее едва ли приходится сомневаться, что Гистадрут является самой крупной и наиболее представительной организацией трудящихся в Израиле. Точные данные о численности членов Гистадрута в настоящее время этой организацией не сообщаются.

217. Вес и влияние Гистадрута обуславливают особый статус этой организации. Генеральные коллективные соглашения между Гистадрутом и Координационным советом экономических организаций (представляющим частный сектор) или между Гистадрутом и правительством (представляющим государственный сектор) являются наиболее важными инструментами регулирования трудовых отношений и условий труда в сегодняшнем Израиле, особенно в тех случаях, когда эти соглашения распространяются и на другие категории работников. Примеры подобного рода можно найти в различных частях настоящего доклада, как, например, в тех его разделах, где говорится об "определении размеров заработной платы" и "доплатах на стоимость жизни" или же о сокращении продолжительности "рабочей недели". Яркой иллюстрацией значения этого механизма стала ситуация в 1985 году, когда вышли из-под контроля темпы инфляции, достигавшие около 400% в год, и страна испытывала жесточайшую потребность в разработке чрезвычайного экономического плана. В конечном счете на самом высоком уровне и трехсторонней основе с участием министра финансов, генерального секретаря Гистадрута и председателя Координационного совета экономических организаций был выработан пакет экономических мер. Считается, что достигнутое соглашение в весьма существенной степени способствовало спасению израильской экономики.

ii) Другие организации работников, помимо Гистадрута

218. Представители ряда свободных профессий организованы в рамках Гистадрута, в то время как некоторые другие специалисты предпочли организовать независимые профсоюзы: Федерацию медицинских работников, Союз журналистов, Союз учителей средней школы и Союз преподавателей высшей школы. Некоторые профсоюзные организации, хотя и входящие в Гистадрут, пользуются высокой степенью автономии, например Союз инженеров и архитекторов.

219. Другие профессиональные организации в Израиле, как и Гистадрут, имеют общий характер, однако их ряды не так многочисленны и они не пользуются таким политическим и общественным влиянием. Различия между ними и Гистадрутом являются идеологическими. Крупнейшей такой организацией является Национальная федерация трудящихся, предлагающая более националистическую по своему характеру платформу, чем в известной мере выстроенная на социалистических началах платформа Гистадрута. Эта организация не публикует сведений о численности своих членов, и обычно ей не удается стать представительной организацией на предприятиях. Имеется также несколько небольших профсоюзных организаций религиозной ориентации. Эти организации в

действительности никогда не соперничали с Гистадрутом, а вместо этого заключали с ним соглашения, которые позволяли им спланировать вокруг себя работников на ограниченном числе предприятий.

220. Хотя кое-кто может испытывать сомнения относительно значения роли, которую играют не входящие в Гистадрут профсоюзные организации в процессе формирования трудовых отношений в Израиле, сам тот факт, что они существуют, свидетельствует о реальности свободы создания и деятельности профсоюзов. Кроме того, действующие в рамках Гистадрута национальные союзы иногда угрожают выходом из него и переходом на независимые позиции, подтверждая тем самым свое законное право на существование и подобные шаги. Этот аспект профсоюзных прав оказывает соответствующее влияние и на саму организацию Гистадрут.

Право граждан на свободное вступление в профсоюз

221. Ни один работник в Израиле не может быть принужден к вступлению в профсоюзную организацию. Это явственно проистекает из вышеуказанных норм, согласно которым присущей профсоюзному объединению характерной чертой является "добровольное членство в нем". Об этом неоднократно по различным поводам заявлял суд по трудовым отношениям:

"В то время как выражение "свобода ассоциации" применима главным образом к соответствующим группам населения, "право на ассоциацию" применимо к отдельным лицам. Наличие "права на ассоциацию" гарантирует, что человек всегда имеет возможность вступить в организацию по своему выбору" 1975/5-1 Markovitz Leon and al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

222. Что же касается содержания понятия "добровольность членства", суд пояснил:

"В наших условиях добровольность означает, что членство в ассоциации - есть результат волеизъявления данного человека; если он хочет - он может вступить в ассоциацию; если он хочет - он может выйти из нее. Ответ на вопрос, является ли членство в какой-либо ассоциации добровольным, может быть найден в уставе этой ассоциации".
1982\5-2 Histadrut v. The Paz Senior Workers' Association, PDA 14, 367, 385.

223. Коллективные соглашения в Израиле также отражают этот принцип. В этих соглашениях обычно предусматриваются договоренности типа "agency shop", т.е. данное предприятие рассматривается как предприятие, где все рабочие обязаны делать отчисления в профсоюз: работодатель признает профсоюзную организацию, с которой заключается соглашение, как сторону коллективных переговоров и соглашается с тем, что данное коллективное соглашение с этой организацией применяется ко всем работникам,

нанятым им. Однако в отличие от "закрытых предприятий", по договоренности с которыми работодатель обязуется не принимать на работу лиц, не вступающих в профсоюзную организацию, с которой заключается соглашение, у работников первых предприятий имеется право выбора вступить в профсоюз или нет. Однако по такому соглашению работники, не пожелавшие стать членами профсоюза, обязаны вносить "плату за услуги профсоюза".

224. Указанная плата за услуги, которая меньше членского взноса и не наделяет вносящее ее лицо правами и обязанностями, считается справедливым возмещением за услуги профсоюза. Следует помнить, что коллективные договоры могут только расширять круг прав работников и могут распространяться также на работников, которые не являются членами профсоюза, но заняты на предприятии, охватываемом данным коллективным договором. Взимание платы за услуги профсоюза было признано законодательным порядком в 1964 году, когда в Закон о защите заработной платы 1958 года были внесены изменения, согласно которым "плата за услуги профсоюза" была отнесена к категории допустимых вычетов из оплаты труда работника.

225. Законность соглашений по типу "закрытых предприятий" вкратце анализировалась судом по трудовым отношениям при разрешении одного из рассматривавшихся сравнительно недавно дел.

Свобода деятельности профсоюзов

226. Профсоюзы в Израиле свободны формулировать свои уставы без какого бы то ни было вмешательства со стороны государства. Этот основной принцип четко признан судом по трудовым отношениям:

"Одним из элементов свободы ассоциации является право организации принимать свой собственный устав в соответствии с законами государства, если только такие законы не противоречат принципу свободы ассоциации".

1975\5-1 Markovitz Leon and al. v. Histadrut, PDA 6, 197.

227. Свобода создания организаций неотделима от сочетающихся с нею прав; вместе они образуют гражданские свободы, необходимые для непрерывной повседневной работы профсоюзов, такие, как, например, свобода личности, защита от произвольного ареста или задержания, свобода выражения мнений и т.д. В Израиле профсоюзные организации всегда пользовались такими свободами, и их действие в сфере трудовых отношений считается само собой разумеющимся.

228. Свобода профсоюзов подразумевает также их самостоятельность в ведении коллективных переговоров. Такое положение не имело бы особого смысла, если бы не признавались коллективные соглашения. В Законе о коллективных договорах и соглашениях 1957 года не только признаются коллективные соглашения и возможность

включения в них положений о правах работников, но и сводится к минимуму возможность государственного вмешательства. Таким образом, для того чтобы коллективное соглашение было признано таковым, его необходимо только зарегистрировать, причем орган регистрации не правомочен высказывать суждения по существу соглашения. Кроме того, претензия в отношении представительства может быть возбуждена только другой профсоюзной организацией (статья 6 Закона о коллективных договорах и соглашениях 1957 года).

229. Тем не менее, поскольку коллективные соглашения имеют силу закона для работников, на которых они распространяются, применяются общепризнанные ограничительные принципы. Хотя содержание коллективного договора определяется сторонами, его положения не могут идти вразрез с законом или основополагающими общественными интересами. В этом смысле суд по правовым отношениям постановил, что принципы обычного договорного права в Израиле, такие, как обязанность "добросовестного" ведения переговоров или различные основания для признания недействительности договоров, применяются и к заключению коллективных договоров и соглашений. Применяется также и доктрина "справедливого представительства".

Право на забастовку

Состояние права на забастовку

230. Как таковое право на забастовку не регулируется каким-либо прямо посвященным ему нормативным актом, хотя и не вызывает никаких сомнений, что в израильском праве подобное право существует. Бесчисленное число раз суд по правовым отношениям и обычные суды Израиля явно или опосредованно подтверждали право работников на забастовку как одну из основных свобод. В решении по одному из оставивших след в юриспруденции дел Верховный суд Израиля следующим образом проанализировал состояние дел с осуществлением права на забастовку:

"Статутарное право в Израиле не содержит конкретных положений, предоставляющих работникам право на забастовку, однако вопрос о забастовках упоминается во многих законодательных актах... [список положений опущен]. Несмотря на отсутствие позитивных законодательных положений, касающихся "права" на забастовку, его существование подтверждается судами по трудовым отношениям и обычными судами. В решении по делу 31/4-4 [ссылка на суд по трудовым отношениям опущена] было сказано, что "мнение о том, что участие в забастовке приостанавливает действие трудового соглашения и не является нарушением соглашения, проистекает из права на забастовку, и если даже в Израиле это право прямо не предусмотрено в каком-либо законодательном акте, оно вытекает из Конвенции МОТ о праве на организацию и на ведение коллективных переговоров, ратифицированной Израилем, и подкрепляется различными положениями законов о труде [дополнительные ссылки опущены]. В решении С.А. 573/68, P.D. Vol. 23(1) 516 Верховный суд [мнение судьи

Беренсона] подтвердил законность забастовки, которая "соответствует законам о деликтной ответственности и не нарушает их". В решении по делу С.А. 25/71, P.D. Vol. 25(1) 129, 131 судья Коэн заявил следующее: "Можно сказать, что ничто так не чуждо умонастроениям израильского законодателя, как намерение ликвидировать институт забастовок: если один из английских судей в одном из недавних решений упомянул о праве на забастовку как о "священной корове", мы можем считать его не менее священной традицией, которую никто уже не может ставить под сомнение". В решении по делу С.С.А. 1,2/86, P.D. Vol. 40(2) 406, 415 [Верховный суд] председатель Шамгар заявил, что статья 19 Закона о коллективных договорах и соглашениях 1957 года призвана обеспечивать защиту права на забастовку.

Следовательно, можно сказать, что "право" на забастовку обрело сильные позиции в израильском законодательстве и практике судов".

С.А. 593/81 Ashdod Car Factories Ltd. v. Chizik, P.D. Vol. 41(3) 169, 191.

231. Одновременно суды в качестве одного из следствий существования права на забастовку признают право работодателей на локаут. Однако подобная акция со стороны работодателя может предприниматься только в качестве защитной меры (т.е. в ответ на забастовку), и она должна быть по своим последствиям соизмерима с действиями, предпринимаемыми работниками.

232. Уже упоминавшийся "Основной закон: билль о социальных правах" предусматривает право забастовки (в статье 5). С его принятием получит новое подтверждение имеющее место признание права на забастовку и гарантирует ему дополнительную конституционную защиту, обеспечив таким образом не только статус этого права, но и сферу его применения. Такая защита необходима для противодействия возможному ограничительному влиянию существующих Основных законов, наделяющих конституционным статусом права на владение имуществом и свободу договоров.

Содержание права на забастовку

233. Содержание понятия "забастовка" определяется судебными прецедентами. Забастовка - это по сути коллективная мера, применяемая в рамках трудового спора между признанными сторонами. Несмотря на то, что защита в данном случае обеспечивается отдельному работнику, осуществление этого права является прерогативой не его самого, а признанной стороны трудового спора, т.е. его профсоюзной организации. Иными словами, по смыслу Закона об урегулировании трудовых споров 1957 года (статья 3):

"В трудовом споре между работодателем и всеми его работниками или частью его работников сторонами в споре являются работодатель и профсоюзная организация, представляющая большинство затрагиваемых данным спором работников, а в случае

отсутствия такой профсоюзной организации - представители, избираемые большинством таких работников будь то для решения общих вопросов или для урегулирования конкретного трудового спора".

234. Осуществление права на забастовку гарантируется в Израиле предоставлением особой защиты работникам и их организациям, когда они объявляют забастовку:

а) прежде всего, участие в забастовке не считается нарушением индивидуального трудового договора, в том числе и индивидуальных обязательств по коллективному договору или соглашению (статья 19 Закона о коллективных договорах и соглашениях 1957 года). Забастовка лишь приостанавливает действие трудового договора, но не является законным основанием для его прекращения;

б) далее, забастовка не является нарушением договора для целей предъявления иска в порядке деликтной ответственности за "нарушение договора" (статья 62 б) постановления о деликтных обязательствах (в пересмотренной редакции));

с) забастовка не приводит к нарушению непрерывности найма для целей исчисления размеров таких устанавливаемых различными законами о трудовых отношениях пособий и льгот, как пенсии (статья 3.2) Закона о государственной службе (пенсиях) (в сводной редакции) 1970 года, выходное пособие (статья 2.6) Закона о выходном пособии 1963 года), ежегодный отпуск (статья 4.4) Закона о ежегодном отпуске 1951 года), права ветеранов (статья 4 б) Закона о восстановлении на работе демобилизованных военнослужащих 1949 года) и военнослужащих запаса (статья 7 с) 3 Закона о резервной службе (пособиях) 1952 года);

д) забастовка, признанная законной в судебном порядке, не образует оснований для привлечения к ответственности организовавшего забастовку профсоюза; никакие правопритязания стороны, участвующей в забастовке и действующей в нарушение закона или недобросовестно, не удовлетворяются. Суды руководствуются в этом отношении общими принципами, а также правилами Закона об урегулировании трудовых споров 1957 года. В этом законе предусмотрены ограничения на осуществление права на забастовку (излагаемые ниже), а следовательно, и поддерживается та точка зрения, что забастовки, отвечающие указанным критериям, являются законными;

е) наконец, не имеет право вмешиваться в забастовочный процесс служба занятости и, кроме того, ей запрещено направлять потенциальных работников на замену бастующим (статья 44 Закона о Службе занятости 1959 года).

Ограничения права на забастовку

235. Право на забастовку в Израиле не является неограниченным, и существование отдельных видов ограничений было подтверждено судами, руководствовавшимися положениями различных источников: законодательства, внутриорганизационных документов профсоюзных организаций и коллективных соглашений, а также нормоустанавливающих стандартов МОТ. Следует отметить, что аналогичные ограничения, предусматриваемые всеми тремя названными источниками права, действуют и в отношении локаутов.

i) Ограничения, устанавливаемые законодательством

236. В статье 5 а) Закона об урегулировании трудовых споров 1957 года устанавливается техническое предварительное условие для осуществления права на забастовку:

"Несмотря на положения статьи 5, сторона спора должна уведомить о наличии [спора] другую сторону или главное должностное лицо о каждой забастовке или локауте не позднее, чем за 15 дней до их начала".

Верховный суд разъяснил наличие такого положения как средство введения обязательного периода "охлаждения", необходимого для того, чтобы дать сторонам спора возможность урегулировать свои разногласия путем переговоров.

237. Суды по трудовым отношениям придали расширительное толкование этому положению и высказались о необходимости заблаговременного уведомления сторон по ряду частичных трудовых санкций, таких, как замедление работы, отказ работать сверхурочно и частичные забастовки. Что касается государственного сектора, то неуведомление о таких мерах автоматически ведет к объявлению забастовки незащищенной.

238. В статьях 37 а) и б) Закона об урегулировании трудовых споров 1957 года предусматривается, что забастовка в государственном секторе, проводимая в течение срока действия коллективного соглашения (за исключением забастовки, не связанной с уровнем заработной платы или условиями труда, решение о проведении которой было принято уполномоченным на то профсоюзом) или же в отсутствие такого соглашения и без разрешения уполномоченного на то профсоюзного органа, считается незащищенной.

239. Отнесение забастовки к категории незащищенных не обязательно означает, что она является также незаконной, однако такая квалификация приводит к утрате участниками забастовки некоторых льгот и гарантий, признаваемых за участниками законных и защищенных забастовок.

240. Статья 37А Закона об урегулировании трудовых споров 1957 года допускает политические забастовки (т.е. забастовки, не связанные с определением размера заработной платы или установлением условий труда) в государственном секторе даже в

течение срока действия коллективного соглашения при условии, что решение о проведении таких забастовок принимается уполномоченным на то профсоюзным органом. Аналогичных положений в отношении частного сектора не имеется. Таким образом, ни одна забастовка не может быть признана законной в частном секторе в период действия коллективного соглашения.

ii) Ограничения, устанавливаемые внутриорганизационными документами профсоюзов

241. В своих уставных и других внутриорганизационных документах профсоюзы добровольно предусматривают необходимость следования определенным процедурам во всех случаях, когда объявляется забастовка. Например, в уставе Гистадрута предусматривается система консультаций и порядок голосования с участием национальных представителей профсоюзов, местных рабочих комитетов и совета рабочих Гистадрута. Несоблюдение этих процедур ведет к отнесению забастовки в разряд незаконных (или "диких").

iii) Ограничения, устанавливаемые в коллективных соглашениях

242. Положения, запрещающие проведение забастовок в течение срока действия коллективного соглашения, могут встретиться во многих из таких соглашений. Кроме того, суды по трудовым отношениям считают, что в любых коллективных соглашениях косвенно о предусматривается обязательство об отказе от забастовок. Помимо этого, любые споры, имеющие отношение к осуществлению соглашения, должны разрешаться с помощью механизмов, предусмотренных в таком соглашении, или, в случае их отсутствия, через суды по трудовым отношениям. Таким образом, если в самом соглашении не содержится каких-либо положений об ином, забастовки, объявляемые в период действия коллективного соглашения, являются незаконными. Такая выявившаяся в решениях судов по трудовым отношениям тенденция была существенным образом ослаблена постановлением Верховного суда, который заявил, что обязательство не прибегать к забастовке действительно только в том случае, если другая сторона выполняет свои обязательства по соглашению.

iv) Дополнительные ограничения, устанавливаемые ранее принятыми судебными решениями

243. Главное ограничение, налагаемое на осуществление права на забастовку судами, имеет своим источником решение Верховного суда, согласно которому предусматриваемый статьей 62 постановления о деликтных обязательствах (в пересмотренной редакции) иммунитет от деликтной ответственности в случае "нарушения договора", не распространяется на другие случаи возникновения деликтных обязательств. Таким образом, участники забастовки могут быть привлечены к юридической ответственности за целый ряд правонарушений, таких, как небрежность, причинение вреда, неправомерное присвоение личной собственности и нарушение общественного порядка. Это решение подразумевает, что право на забастовку может осуществляться только при условии непричинения вреда третьим сторонам.

244. Еще одно ограничение связано с целью забастовки. Забастовка не может считаться законной, если цели ее не имеют ничего общего с регулированием трудовых отношений. В силу этого политический протест может вести лишь к кратковременной забастовке протеста. Точное определение "политической забастовки" в этом смысле представляется достаточно подвижным и трудно формулируемым.

245. В государственном секторе незащищенные забастовки подвергаются ряду дополнительных ограничений:

- а) служба занятости может направить на предприятие работников на смену бастующим;
- б) забастовка может быть признана нарушением коллективного соглашения о найме;
- с) утрачивается иммунитет от ответственности, предусматриваемой статьей 62 постановления о деликтных обязательствах (в пересмотренной редакции) (но только в отношении непосредственных сторон трудового спора).

Статистика забастовок в Израиле

246. Из приводимых ниже цифр достаточно ясно видно, насколько часто используют свое право на забастовку работники и свое право на локауты работодатели в Израиле.

Год	Количество забастовок в виде замедления темпов работы	Количество забастовок и локаутов (за исключением случаев замедления темпов работы)	Число лиц, участвующих в забастовках и затронутых локаутами	Количество потерянных дней работы
1960		135	14 420	49 368
1965		288	90 210	207 561
1970		163	114 941	390 260
1971		169	88 265	178 621
1972		168	87 309	236 058
1973	54	96	122 348	375 023
1974	49	71	27 141	51 333
1975	62	117	114 091	164 509
1976	76	123	114 970	308 214
1977	57	126	194 297	416 256
1978	55	85	224 354	1 071 961
1979	97	117	250 420	539 162
1980	54	84	91 451	216 516
1981	59	90	315 346	782 305
1982	79	112	838 700	1 814 945
1983	47	93	188 305	977 698
1984	74	149	528 638	995 494
1985	64	131	473 956	540 232
1986	92	142	215 227	406 292
1987	89	174	814 501	995 546
1988	93	156	327 193	516 071
1989	58	120	209 841	234 073
1990	75	117	571 172	1 071 279
1991	52	77	38 776	97 923
1992	64	114	211 833	386 658
1993	40	73	462 208	1 636 866
1994	38	75	106 047	792 533

Вооруженные силы, полиция и государственная администрация

247. Образовать профессиональный союз может любая группа работников за некоторыми исключениями. По закону запрещено создавать собственную организацию работникам полиции, однако им разрешается вступать в обычные профсоюзы. Судьи традиционно не считают для себя возможным по этическим соображениям создавать собственную профессиональную организацию, несмотря даже на то, что никаких законодательных актов на этот счет не существует. Во всяком случае суды постановили, что судьи наделены особым статусом и что они не являются "работниками по найму". Государственные же служащие не подвергаются в этом отношении каким бы то ни было ограничениям в плане создания своих профессиональных организаций и создают такие организации.

248. Кроме того, суды утверждают, что в обстоятельствах, когда осуществление права на забастовку может обернуться невосполнимым ущербом для жизненно важных интересов других лиц, право на забастовку может быть подвергнуто ограничениям. В силу этого не имеют права на забастовку военнослужащие и полицейские.

249. Что касается государственных служащих, то могут вводиться ограничения на осуществление права забастовки "необходимыми" работниками на конкретных ключевых постах, которые выполняют важные задачи по охране жизненно важных общественных интересов (например, ряд функций медико-санитарного обслуживания, предоставления важнейших видов социальных услуг, снабжения важнейшими для жизни общества товарами и т.д.). В тех случаях, когда необходимо обеспечить, чтобы отдельные работники продолжали оставаться на своих рабочих местах, могут быть использованы предоставленные правительству чрезвычайные полномочия. Нарушение издаваемых в соответствующих случаях распоряжений и приказов может повлечь за собой привлечение к уголовной ответственности.

250. Следует вместе с тем подчеркнуть, что издание приказов и распоряжений чрезвычайного характера поставлено в зависимость от их конкретного утверждения кабинетом министров. Кроме того, согласно указаниям Генерального прокурора, в этих случаях требуется также согласование вопроса с Генеральной прокуратурой и тогда проверяется необходимость издания каждого такого приказа или распоряжения.

Статья 9 - Право на социальное обеспечение

Соответствующие международные конвенции, имеющие обязательную силу для Израиля

251. Израиль является участником Конвенции МОТ № 102 "О минимальных нормах социального обеспечения" 1952 года и регулярно представляет консультативному комитету доклады о мерах, принимаемых в целях претворения в жизнь положений Конвенции. Последний из представленных докладов охватывает 1992-1995 годы.

252. Израиль является также стороной Конвенции МОТ № 48 "О сохранении за мигрантами пенсионных прав" с 1963 года; последний из представленных докладов относится к 1979-1982 годам.

253. Кроме того, с 1965 года Израиль является участником Конвенции МОТ № 118 "О равноправии в области социального обеспечения"; последний доклад Израиля охватывает 1991-1993 годы.

Виды социального обеспечения в Израиле

254. Большинство программ социального обеспечения в Израиле являются государственными, и деятельность их регулируется Законом о национальной безопасности (в пересмотренной редакции) 1995 года. Полный текст этого всеобъемлющего закона приводится в приложении 2 к настоящему докладу. В указанном законе сочетаются две программные части: права, приобретаемые застрахованными лицами в объеме, соответствующем размеру выплачиваемых ими страховых премий, и механизмы оказания помощи нуждающимся в ней людям. Верховный суд следующим образом сформулировал общественную цель этого занимающего центральное место в законодательстве нормативного акта:

"Цель состоит в том, чтобы гарантировать предоставление достаточных средств к жизни застрахованным гражданам, находящимся на их иждивении лицам или оставшимся после их смерти без средств к существованию лицам всякий раз, когда их доходы уменьшаются или они вообще лишаются дохода в силу одной из причин, указанных в законе, таких, как, например, травма на работе, безработица, рождение ребенка, смерть кормильца и т.д.". С.А. 255/77 The National Insurance Institute v. Almohar, P.D. vol 29(1) 11, 13-14.

255. В Израиле существуют следующие виды социального обеспечения, находящиеся в ведении Национального института страхования (здесь и далее - "НИС"): пособие по беременности и родам; пособие по старости; пособие в связи с утратой трудоспособности (инвалидностью); пособие по случаю потери кормильца; пособие в связи с производственной травмой; пособие по безработице; пособие на воспитание детей (семейные пособия). Кроме того, в ведении НИС находится и назначение ряда пособий и компенсационных выплат: пособие по длительному уходу, обеспечению мобильности, доплаты с целью поддержания уровня доходов, пособие при несчастных случаях, защита прав добровольцев, выплата в случае гибели или увечья в ходе военных действий, при жестоком общении в семье, пособия "Узникам Сиона", "Добропорядочным неевреям" и резервистам, страхование работников обанкротившихся и ликвидированных фирм, гарантия выплаты алиментов и другие виды.

256. В соответствии с положениями вступившего в силу в январе 1995 года Закона о национальной системе медицинского страхования на НИС возложена также ответственность за сбор и распределение вносимых гражданами страховых премий в рамках системы медицинского обслуживания. (Полный отчет по этой теме приводится в разделе данного доклада, посвященном статье 12.)

Пособия беременным женщинам и матерям

i) Виды обеспечения

257. Производится выплата следующих пособий:

а) пособие на госпитализацию, единовременное пособие при рождении ребенка и надбавка при рождении трех или более детей, выплачиваемые:

- i) застрахованной женщине или супруге застрахованного лица, даже если роды имеют место за пределами Израиля;
- ii) работнице по найму или не по найму, занятой в Израиле, или супруге работника по найму или не по найму, занятого в Израиле в течение по меньшей мере шести месяцев непосредственно перед родами, даже если эти лица не проживают постоянно в Израиле, но при условии, что роды имеют место в Израиле.

Пункт ii) выше не применяется к лицу, проживающему на территориях или внутри Палестинской автономии и не являющемуся в соответствии с законом лицом, постоянно проживающим в Израиле;

б) пособие на период отпуска по уходу за ребенком, выплачиваемое:

- i) работнице по найму или не по найму в возрасте старше 18 лет, занятой в Израиле;
- ii) женщине в возрасте 18 лет и старше, проходящей производственное обучение, работнице, занятой за границей при определенных условиях;

с) пособие в связи с патологией беременности, выплачиваемое работнице по найму или не по найму, являющейся постоянной жительницей Израиля.

ii) Характер и размер пособий

258. Единовременное пособие при рождении ребенка, выплачиваемое матерям в медицинских учреждениях на приобретение приданого для новорожденного, исчисляется по следующим ставкам: 20% от средней ставки заработной платы* на одного ребенка, 100% средней ставки при рождении двойни и дополнительно 50% от средней ставки на каждого последующего ребенка, рожденного теми же родами. Размер пособия в случае многоплодных родов определяется в зависимости от числа детей, проживших не менее семи дней; если дети выписываются из медицинского учреждения до истечения семидневного периода сразу же после рождения, то размер пособия определяется в зависимости от числа детей, выписываемых из медицинского учреждения.

259. Один из приемных родителей получает пособие, равное единовременному пособию при рождении ребенка с учетом числа детей в возрасте до 10 лет, усыновленных (удочеренных) в один и тот же день.

260. Пособие на период отпуска по уходу за ребенком выплачивается в размере 100% от среднего дневного заработка имеющей право на такую надбавку женщине за первые три месяца, предшествовавшие моменту принятия решения о выплате надбавки, причем из этой суммы удерживается подоходный налог и взносы по страхованию (государственному и медицинскому).

261. К числу других пособий в системе страхования беременных женщин и матерей относятся надбавка в связи с рождением детей, выплачиваемая в течение шести месяцев матери троих или более детей, рожденных одними родами; пособие в связи с патологией беременности, выплачиваемое женщине, прекращающей работу в связи с необходимостью нахождения на сохранении вследствие патологии беременности; и специальная надбавка и пособие, выплачиваемые овдовевшему супругу женщины, умершей во время родов или в течение одного года после родов.

iii) Метод финансирования

262. Средства на выплату этих видов пособий складываются из страховых премий, или взносов (обязательные платежи в виде процента от заработной платы или дохода), взимаемых по следующим ставкам:

* Имеется в виду средняя ставка заработной платы, устанавливаемая Законом о национальной системе страхования для целей выплаты пособий и взимания страховых взносов. Эта ставка рассчитывается по установленному законом методу на 1 января каждого года и индексируется с учетом выплачиваемой работникам надбавки на стоимость жизни.

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке*</u>
Работники	0,60%	0,33%
Работодатель	0,15%	0,15%
Работающие не по найму	0,75%	0,48%
Другие категории застрахованных лиц	0,25%	0,11%
Правительство		
- в пользу работников	0,10%	0,03%
- в пользу работающих не по найму	0,10%	-

* Работающие по найму и не по найму, а также застрахованные работники, которые на настоящий момент не работают или не заняты самостоятельным бизнесом, уплачивают страховые взносы по сокращенным ставкам с части дохода, которая превышает половину устанавливаемой на 1 января в соответствии с Законом о национальной системе страхования средней ставки заработной платы.

Пособия по возрасту

i) Виды обеспечения

263. Постоянно проживающее в Израиле лицо старше 18 лет в том случае, если это лицо впервые въехало в страну в возрасте до 60 лет, имеет право на получение пособий по старости. Новый иммигрант, не застрахованный в силу своего возраста на момент иммиграции и достигший пенсионного возраста, имеет право на получение специального пособия по старости. Это пособие выплачивается не в соответствии с Законом о национальной системе страхования, а скорее по специальному соглашению, но в том же самом размере, что и обычная пенсия по старости.

264. В соответствии с одним из недавно принятых и постепенно реализуемых законоположений право на получение пособия по возрасту получает домашняя хозяйка, супруг которой застрахован, или вдова, получающая пенсию, если она не работает вне дома, родилась после 31 декабря 1930 года, находится в возрасте от 60 до 65 лет и постоянно проживает в Израиле. Замужние женщины, не работающие вне дома и получающие пенсию в связи с общей утратой трудоспособности, а также и другие лица, не охватываемые системой обязательного страхования, могут застраховаться в рамках систем добровольного страхования.

ii) Виды обеспечения и характер пособий

265. Назначаемая базовая часть пенсии по старости призвана гарантировать минимальный уровень средств к жизни гражданам. Мужчины в возрасте 70 лет и старше и женщины в возрасте 65 лет и старше получают пенсии по единообразной ставке в размере средней заработной платы по стране с процентными надбавками, устанавливаемыми по закону и в зависимости от числа имеющих у получающего пенсию лица иждивенцев. Выплата пенсий мужчинам в возрасте от 65 до 70 лет и женщинам в возрасте от 60 до 65 лет ставится в зависимость от результатов проверки нуждаемости.

266. Установлен следующий размер переменной части пенсии как процентной доли от среднего размера заработной платы: одиночка - 16%; супружеская пара - 24%, супружеская пара, имеющая одного ребенка - 29%; супружеская пара, имеющая двух или более детей - 34%; одинокий человек, имеющий одного ребенка - 21%; одинокий человек, имеющий двух или более детей - 26%. Размер выплачиваемых пенсий индексируется по размеру ставки средней заработной платы.

267. Надбавка на иждивенцев выплачивается супругу или супруге на каждого из двух первых детей лица, получающего пенсию, при условии, что дети сами не получают пенсии. Надбавки включаются в пенсии, указанные выше. Домашняя хозяйка имеет право лишь на базовую пенсию и не имеет права на надбавку на иждивенцев.

268. К числу других надбавок относятся надбавки за трудовой стаж (2% от пенсии за каждый год после 10 лет страхования, но в общей сложности не свыше 50% от размера пенсии), доплата в счет задержки с выходом на пенсию (5% от размера пенсии за каждый год, когда данное лицо - мужчина в возрасте от 65 до 70 и женщина в возрасте от 60 до 65 лет - не имело право на получение пенсии, поскольку располагало заработанным доходом, но в общей сложности не свыше 50% от размера пенсии) и дополнительные выплаты к пенсиям на поддержание уровня дохода.

iii) Метод финансирования

269. Средства на выплату пенсий по старости и в связи с потерей кормильца складываются из страховых взносов и отчислений из государственного бюджета по следующей формуле:

а) страховые взносы

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке</u>
Работники	2,70%	1,46%
Работодатель	1,85%	1,85%
Лица, работающие не по найму	4,55%	2,63%
Другие категории застрахованных лиц	5,42%	2,63%
Домашние хозяйки	не выплачивают	
Правительство		
- в пользу работников	0,87%	0,19%
- в пользу работающих не по найму	0,87%	0,07%

б) Бюджетные отчисления

Правительство выделяет средства в объеме 15% от общего объема поступивших страховых взносов, полностью покрывая затраты в связи с выплатами пенсий новым иммигрантам, и финансирует дополнительные выплаты к пенсиям на поддержание дохода.

Пособия в связи с утратой трудоспособности

i) Лица, имеющие право на получение пособия

270. Право на получение пособия в связи с утратой трудоспособности имеют постоянно проживающие в Израиле лица в возрасте от 18 и старше и не достигшие 65 (мужчины) или 60 (женщины) лет.

ii) Виды обеспечения

271. Ежемесячная пенсия по инвалидности выплачивается в размере 25% от ставки средней оплаты труда одиноким лицам, утратившим трудоспособность по меньшей мере на 75%. К этой пенсии дополнительно выплачивается надбавка в размере 7%. Для лиц, степень утраты трудоспособности которых ниже, пенсия исчисляется пропорционально степени утраты трудоспособности. Размер пенсии индексируется при изменении размера средней оплаты труда.

272. Доплата на иждивенцев в виде процентной части от среднего размера оплаты труда представляет собой следующее: на супруга (супругу) - иждивенца - 12,5% в зависимости от результатов проверки нуждаемости; на каждого из первых двух детей - 10% плюс 7% на каждого последующего ребенка. Получение доплаты на иждивенцев также поставлено в зависимость от результатов проверки нуждаемости лица, утратившего трудоспособность. Домохозяйки имеют право только на доплаты на своих детей-иждивенцев.

273. К числу других пособий по страхованию на случай утраты общей трудоспособности относятся следующие:

a) пособие по уходу за инвалидом: пенсия, равная 50, 100 или 150% от полной ставки индивидуальной пенсии, выплачивается лицам, страдающим тяжелым расстройством функций организма и нуждающимся в помощи других лиц при отправлении повседневных функций и потребностей или нуждающихся в надзоре;

b) пособие в связи с потерей кормильца: единовременное пособие, равное средней сумме оплаты труда, выплачиваемое овдовевшему супругу или супруге или в отсутствие таковых ребенку или детям умершего, получавшего пенсию в связи с утратой трудоспособности;

c) пособие на ребенка-инвалида: пенсия в размере от 30 до 120% от суммы индивидуальной пенсии в полном объеме, выплачиваемая родителям ребенка-инвалида с целью оказания им помощи в обеспечении надлежащего ухода за ребенком в стенах дома;

d) специальное пособие новым иммигрантам: пособие, аналогичное пособию по уходу, выплачиваемое страдающим тяжкими недугами новым иммигрантам.

iii) Метод финансирования

274. Пособия в связи с утратой трудоспособности выплачиваются за счет поступающих страховых взносов по следующей формуле:

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке</u>
Работники	1,30%	0,71%
Работодатель	0,38%	0,38%
Лица, работающие не по найму	1,68%	0,95%
Другие категории застрахованных лиц	1,95%	0,87%
Домашние хозяйки	не выплачивают	
Правительство		
- в пользу работников	0,27%	0,09%
- в пользу работающих не по найму	0,27%	0,02%

Кроме того, государство выделяет средства из бюджета на выплату специальных пособий новым иммигрантам.

Пособия в связи с потерей кормильца

i) Лица, имеющие право на получение пособия

275. Те же самые, что и лица, имеющие право на получение названных выше пособий по старости, за следующим исключением: замужняя женщина, супруг которой является застрахованным лицом, или вдова, получающая пенсию, если она не работает за стенами дома, не охватываются системой обязательного страхования; вместе с тем имеется возможность заключения договоров добровольного страхования.

ii) Виды обеспечения

276. **Пенсия в связи с потерей кормильца** выплачивается оставшимся в живых ближайшим родственникам умершего застрахованного лица по ставкам, аналогичным ставкам пенсии по старости. Ставки пенсии (как процентной доли от среднего размера оплаты труда) равняются:

вдове/вдовцу с ребенком или в возрасте 50 лет и старше	16%
каждому ребенку вышеуказанных лиц	7,5% (надбавка)
Вдове/вдовцу в возрасте от 40 до 49 лет, не имеющим ребенка	12%
детям, на которых вдова/вдовец не получают доплаты	10% на единственного ребенка 7,5% на каждого ребенка, если в семье насчитывается более одного ребенка
детям, не имеющим родителей, или детям, родители которых постоянно проживают за границей	10% на каждого ребенка

277. Если умирают оба родителя, ребенок имеет право на получение двух пенсий для оставшихся в живых.

278. Размеры пенсий индексируются, когда изменяется средняя ставка оплаты труда. Доплаты к пенсии включают доплату за трудовой стаж и доплату на поддержание дохода.

iii) Метод финансирования

279. См. раздел Пособия по возрасту выше.

Пособия в связи с травмой на производстве

i) Лица, имеющие право на получение пособий

280. Пособия в связи с производственной травмой выплачиваются следующим категориям лиц: работающим по найму (за исключением полицейских, служащих пенитенциарной системы и вооруженных сил), лицам, работающим не по найму, лицам, проходящим производственное обучение, лицам, проходящим профессиональную переподготовку, работающим заключенным, постоянно проживающим иностранцам (включая постоянно проживающих в территориях и в Автономии и работающих в Израиле), израильтянам, работающим за границей на израильского работодателя, - при определенных условиях; лицам, условия вознаграждения труда которых устанавливаются по закону (например, членам кнессета).

ii) Виды обеспечения

281. Основными видами пособий являются пособие в связи с **производственной травмой и пособие по инвалидности** (пенсия и единовременная выплата).

282. Пособие в связи с **производственной травмой** выплачивается в течение всего периода утраты трудоспособности в результате производственной травмы (несчастный случай на работе или профессиональное заболевание), не превышающего 182 дня, начиная со следующего дня после получения травмы, и исчисляется по дневной ставке из расчета 75% от облагаемой страховыми взносами суммы заработной платы пострадавшего в течение квартала, предшествующего дню получения травмы. Дневная ставка пособия в связи с производственной травмой не может превышать установленный предел. Данное пособие не выплачивается в течение первых двух дней после получения травмы, если пострадавший не был вынужден отсутствовать на рабочем месте в течение по меньшей мере 12 дней.

283. Если человек становится инвалидом в результате производственной травмы со стойкой утратой трудоспособности на 20% и свыше того, он получает **ежемесячную пенсию по инвалидности** в зависимости от степени утраты здоровья, исчисляемую пропорционально заработной плате и степени утраты трудоспособности. К этой пенсии выплачивается надбавка на стоимость жизни и она корректируется в соответствии с изменениями, которые произошли в размере средней ставки оплаты труда по сравнению с 1 января предшествующего года. Лицо, получающее пенсию по инвалидности и относящееся к **категории малообеспеченных**, имеет право на получение доплаты на поддержание дохода. Нетрудоспособный человек, утративший трудоспособность на 5-19%, получает **единовременное пособие по инвалидности**, исчисляемое по формуле "дневная ставка пособия в связи с производственной травмой, помноженная на 21 и помноженная на степень утраты трудоспособности".

284. К числу других пособий, выплачиваемых по системе страхования в связи с производственными травмами, относятся **специальное пособие инвалидам, утратившим способность самостоятельно передвигаться**, и **пособия иждивенцам** (вдовы/вдовцы).

iii) Метод финансирования

285. Средства на выплату пособий в связи с производственной травмой складываются из страховых взносов, выплачиваемых по следующей формуле:

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке</u>
Работники	не выплачивают	
Работодатель	0,53%	0,53%
Лица, работающие не по найму	0,53%	0,33%
Другие категории застрахованных лиц	не выплачивают	
Правительство		
- в пользу работников	0,17%	0,01%
- в пользу работающих не по найму	0,17%	0,02%

286. Правительство на основании Закона о поддержании уровня дохода выделяет средства на выплату пособий на поддержание дохода инвалидам и их иждивенцам.

Пособия по безработице

i) Лица, имеющие право на получение пособия

287. Право на получение пособия имеют израильские граждане или лица, временно проживающие в Израиле, в возрасте от 18 до 65 лет, а также демобилизованные военнослужащие в течение одного года.

ii) Характер и размеры пособия

288. Дневная ставка **пособия по безработице** исчисляется по нормам, установленным законом, из расчета дневного среднего заработка соответствующего работника за последние 75 рабочих дней расчетного периода, но не свыше установленного потолка оплаты труда.

289. Размер пособия по безработице для демобилизованных военнослужащих определяется из расчета дневной ставки средней оплаты труда в объеме 80% от половины средней ставки оплаты труда, но не свыше 80% от минимального уровня заработной платы.

iii) Метод финансирования

290. Средства на выплату пособия по безработице складываются из страховых взносов, выплачиваемых по следующей формуле:

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке</u>
Работники	0,15%	0,08%
Работодатель	0,04%	0,04%
Министерство обороны	пособие по безработице военнослужащим, демобилизованным из регулярных войск	
Правительство - в пользу работников	0,11%	0,07%

Пособия на детей

i) Лица, имеющие право на получение пособия

291. Все постоянно проживающие в Израиле имеют право на получение пособия.

ii) Виды обеспечения

292. *Пособие на детей* представляет собой ежемесячно выплачиваемое пособие семьям в зависимости от числа детей в семье. Размеры пособия, увязанные с предусмотренными в Постановлении о подоходном налоге кредитными пунктами, рассчитываются по следующей формуле: на каждого из первых двух детей - один кредитный пункт (144 НИШ в январе 1997 года); на третьего ребенка - 2,0 кредитных пункта; на четвертого ребенка - 4,05 кредитного пункта; на пятого ребенка - 3,4 кредитного пункта; на шестого ребенка - 3,75 кредитного пункта; на седьмого и каждого последующего ребенка - 3,5 кредитного пункта.

293. Размер пособия индексируется в начале каждого финансового года на полную сумму увеличения индекса потребительских цен за предшествующий год, а также во всех случаях, когда выплачивается надбавка на стоимость жизни.

294. Следует отметить, что до 1994 года существовала специальная надбавка для ветеранов к пособию на детей, выплачивавшемуся семьям, в которых один или более членов служили в израильских вооруженных силах или в органах безопасности. В январе 1994 года начался процесс выравнивания ставок пособия на детей, независимо от прохождения военной службы. В процессе выравнивания, который продолжался до начала 1997 года, количество пунктов пособия на ребенка семьи, которая не получала специальной надбавки для ветеранов, постепенно было приведено в соответствие с количеством пунктов пособия семьи, которая получала такую надбавку. Благодаря такой корректировке был повышен уровень ставок пособия на детей, выплачиваемых примерно 220 000 семей, имеющих троих или более детей.

iii) Метод финансирования

295. Средства на выплату пособий на детей складываются из страховых взносов, взимаемых по следующей формуле:

	<u>По полной ставке</u>	<u>По сокращенной ставке</u>
Работники	не выплачивают	
Работодатель	1,88%	1,88%
Лица, работающие не по найму	1,88%	1,18%
Другие категории застрахованных лиц	2,48%	1,10%
Правительство	0,60%	0,04%
- в пользу работников		
- в пользу работающих не по найму	0,60%	0,06%

296. Правительство отчисляет на эти цели средства в размере 160% от общего объема выплаченных страховых взносов.

Объем затрат на социальное обеспечение

297. В 1995 году объем выплаченных пособий по системе социального обеспечения составил 7,0% от ВВП и 12,1% от общего размера государственного бюджета по сравнению с 5,3% ВВП и 3,5% государственного бюджета в 1984 году. Основной причиной увеличения доли выплат на пособия социального страхования как из ВВП, так и из бюджета является массовый приток в Израиль жителей бывшего Советского Союза и Эфиопии, вследствие чего увеличилось, причем более чем на 60% число получателей пособий, особенно получателей пенсий по старости, пособий на детей и пособий по безработице.

Совместная система государственного и частного социального страхования

298. За 50 лет своего существования Государству Израиль удалось создать всеобъемлющую систему социальной защиты, охватывающую программы социального страхования и социальной помощи. Управление программами социального страхования, а также выплатой пособий по программам социальной помощи, увязанным с Законом о поддержании уровня доходов 1990 года, возложено на Национальный институт страхования.

299. Большинство государственных программ социального страхования предусматривают выплату **долгосрчных пособий**, гарантирующих минимальный прожиточный уровень, исчисляемых по единообразной ставке (например, каждому престарелому лицу, инвалиду), а также доплаты на поддержание уровня доходов для тех, кто не имеет никаких других источников дохода. Другими программами (например, пособий по безработице, по воспитанию детей) предусмотрена выплата **краткосрочных пособий**, призванных обеспечить средства временно не работающим лицам, исчисляемых по ставкам, зависящим от размера предшествующей заработной платы. Таким образом, в большинстве случаев государственная система оказывается достаточной для обеспечения социальной защиты всем слоям населения. Однако наряду с этим существует и ряд негосударственных форм обеспечения, которые будут кратко охарактеризованы ниже.

Пенсионная система

300. Пенсионная система в Израиле состоит сегодня из трех частей, две из которых считаются основными. Первая часть - это официальная государственная часть, главной задачей которой является обеспечение граждан страны основной экономической защитой и минимальным прожиточным уровнем. Управление этой частью возложено на Национальный институт страхования. Вторая часть призвана дополнить доход работника и его семьи, с тем чтобы он мог обеспечить себе уровень жизни, схожий с тем, который он имел в период работы. Размер этого дополнительного дохода определяется как процентная часть его трудового дохода. Эта часть находится в ведении не государства, а программ **добровольного страхования, реализуемых профсоюзам.**

301. Вторая часть состоит главным образом из программ, реализуемых через семь пенсионных фондов Гистадрут (Всеобщая федерация труда) и еще восемь менее крупных пенсионных фондов, вместе охватывающих свыше 80% трудящихся в Израиле. Такие программы страхования зачастую предусматриваются в коллективных договорах между работодателями и работниками с целью гарантировать выплату работникам пенсий, увязанных с уровнем их заработной платы. Некоторые пенсионные фонды на основе таких соглашений предусматривают дополнительные виды социального обеспечения своих членов. Круг лиц, охватываемых некоторыми такими коллективными соглашениями, расширяется на основании постановлений о распространении действия этих соглашений на другие категории работников, с тем чтобы ими были охвачены все работники той или иной отрасли (этот механизм подробно описан в разделе доклада, посвященном статье 8). Этой частью пенсионной системы охвачены также все **государственные и муниципальные служащие**, которым гарантируется **пенсионное обеспечение** из государственного бюджета на основании специального закона.

302. Третья, гораздо менее значимая по своему охвату, часть - это частные накопления, которые могут составлять значительную долю от получаемого в виде пенсии дохода многих физических лиц.

Длительный и постоянный уход

303. Программа страхования на случай необходимости **длительного или постоянного ухода** в Израиле, осуществляемая НИС, предусматривает выделение средств на обслуживание престарелых лиц, которые в значительной степени зависят от помощи посторонних в своей повседневной жизни (одевание, прием пищи, личный туалет, передвижение в стенах дома и т.д.). Соответствующая категория лиц имеет право пользоваться видами обеспечения из определяемой законом "корзины услуг", в частности пользоваться помощью работников служб по уходу в своей повседневной жизни в стенах дома и в управлении домашним хозяйством, пользоваться услугами дневных центров по уходу за престарелыми, прачечными услугами и т.д. Соответствующие средства выплачиваются организации, занимающейся обслуживанием, а не непосредственно престарелому гражданину.

304. Выплата подобных пособий была предусмотрена в 1986 году по новому разделу Закона о национальной системе страхования (глава 6 Е). С самого начала цель этого нормативного положения заключалась не в том, чтобы выделять средства существующим государственным службам, а в том, чтобы дополнить существовавшую в то время систему обслуживания с точки зрения ее охвата и качества предоставляемых услуг, а также повысить значение семьи как основного фактора обеспечения ухода. Программа страхования на случай необходимости длительного или постоянного ухода на первых этапах своей реализации рассматривалась как дополнительный элемент более широкого спектра постоянного ухода, причем как институционального, так и неинституционального.

305. Исследования показывают, что в Израиле семья является основным поставщиком постоянного ухода за престарелыми людьми и фактически наиболее важным ресурсом этого ухода. Результаты проведенных исследований показывают, что до введения в действие этого закона в 1988 году примерно 80% престарелых, нуждающихся в помощи в своей повседневной жизни, обслуживались членами своих семей, в то время как государственные службы, финансируемые правительством и государственными учреждениями, обслуживали гораздо менее многочисленную группу людей пожилого возраста. Разработчики этой программы были заинтересованы в том, чтобы стимулировать дальнейшее обеспечение неформального ухода в семьях, и поэтому не исключили из числа лиц, имеющих право на подобное обслуживание тех, кто получал надлежащий уход из негосударственных источников, признав тем самым необходимость компенсировать связанные с таким неформальным уходом издержки.

306. В соответствии с законом пособия выплачиваются по двум ставкам: в первом случае эта ставка равна пенсии по инвалидности в полном объеме или 10 часам ухода в неделю для престарелых лиц, которые в значительной степени оказались в зависимости от помощи посторонних лиц в своей повседневной жизни или которые нуждаются в надзоре; во втором случае эта ставка равна 150% полной пенсии по инвалидности или 15 часам ухода в неделю для престарелых лиц, оказавшихся полностью зависимыми от помощи других в своей повседневной жизни или же нуждающихся в постоянном присмотре. В любом случае размер пособия не может быть выше компенсации за фактически реализованные часы ухода.

307. Сразу же после вступления закона в силу были созданы и укреплены сотни компаний и организаций, занимающихся предоставлением услуг, причем половину из них составляли государственные, не ставящие себе целью извлечение прибыли организации, а вторую половину - коммерческие фирмы. Во многих случаях часов ухода, покрываемых этой программой страхования, оказывается недостаточно, и семьи, имеющие в своем составе престарелых, дополняют эти услуги добавочными часами ухода, оплачиваемыми в частном порядке, из своего собственного кармана, зачастую этим же самым компаниям. В любом случае уход, обеспечиваемый посторонними организациями и фирмами, независимо от того, финансируется он полностью или частично за счет системы социального страхования, не заменяет собой семью в уходе за престарелыми лицами, а лишь облегчает связанное с этим бремя.

Консультативное обслуживание престарелых и пенсионеров

308. В 1972 году в НИС была создана консультативная служба для престарелых и пенсионеров. Кроме того, на началах взаимопомощи была организована группа лиц для посещения на дому престарелых, которые сами не в состоянии добраться до местных отделений НИС, чтобы получить помощь и совет. Служба функционирует благодаря усилиям добровольцев, которые сами являются пожилыми людьми, опекаемыми и наблюдаемыми системой, предлагающей различные виды социального обслуживания, но они

никак не связаны с ее формальными процедурами. Благодаря этому они могут действовать как неофициальные посредники между системой и нуждающимися в ее услугах пожилыми людьми.

309. Цель этой службы состоит в том, чтобы улучшить качество обслуживания престарелых со стороны НИС и не ограничиваться одной только финансовой стороной этого вопроса. НИС посчитал необходимым создать неформальную систему консультирования и посредничества, не связанную с бюрократическими процедурами, и предоставить ее в распоряжение престарелых лиц и пенсионеров, с тем чтобы обеспечить для пенсионеров возможности максимального использования своих прав социального страхования и обеспечения в рамках общины. Проект доказал свою нужность, и на сегодняшний день он реализуется во всех местных отделениях НИС на всей территории страны.

Равноправие в области социального обеспечения

310. Система социального обеспечения в Израиле является всеобщей, причем большинство ее программ охватывают всех постоянно проживающих в стране. Выплачиваемые по системе социального обеспечения пособия адресованы в первую очередь наиболее уязвимым и особо нуждающимся в обеспечении членам общества: престарелым (пенсии по старости, в связи с потерей кормильца и в связи с необходимостью постоянного ухода), нетрудоспособным (пособия по общей утрате трудоспособности, пособия в связи с производственной травмой, надбавки на передвижение), лицам с низкими доходами (пособия на поддержание уровня дохода), разведенным или проживающим отдельно от мужей женщинам (выплаты в порядке гарантирования алиментов), детям (пособия на детей) и безработным (пособия по безработице). Таким образом, можно констатировать, что в обществе нет групп населения, которые вообще не пользовались бы правом на социальное обеспечение или пользовались этим правом в значительно меньшей степени, чем большинство населения.

311. Правительство целенаправленно пытается создать условия для того, чтобы правом на социальное обеспечение, предусмотренным законом и гарантируемым им, действительно пользовались все граждане, и принимаемые им в этой связи меры подробно излагаются ниже. Кроме того, правительство прибегает к пересмотру положений закона в целях улучшения положения различных групп населения.

312. В том что касается **положения женщин**, то следует отметить, что независимо от их семейного положения женщины, работающие вне дома и получающие вознаграждение за свой труд, имеют право на все предусмотренные НИС пособия в той же мере, что и мужчины.

313. За исключением "домохозяек" (положение которых будет проанализировано отдельно) женщины имеют право на все устанавливаемые Законом о национальной системе страхования пособия на равных основаниях с мужчинами. Они застрахованы на случай

производственной травмы, прохождения профессиональной подготовки, потери кормильца, имеют право на пособие при несчастном случае, пособие на детей, пособие по безработице, пособие по инвалидности, пособие работникам обанкротившейся и ликвидированной компании, пособие в связи со службой в резерве и пособие на постоянный уход.

314. В законе не устанавливается никакого различия в отношении размера взносов (страховых премий), выплачиваемых мужчинами и женщинами в фонд Национального института страхования. Сумма взносов каждого застрахованного лица устанавливается в процентном отношении к заработку застрахованного лица, независимо от его половой принадлежности. Следует отметить, что только домохозяйки (замужние женщины, которые не работают за стенами своего дома и супруги которых застрахованы) освобождены от выплаты взносов в фонды, из которых выплачиваются пособия, на которые они имеют право в соответствии с законом.

315. На домохозяек распространяются не все виды страхования. По Закону о национальной системе страхования домохозяйки не считаются работниками и поэтому не имеют права на такие заменяющие временно утраченный доход пособия, как пособие в связи с производственной травмой, пособие в связи с рождением и воспитанием детей, пособие по безработице, пособие работникам обанкротившихся компаний и доплаты за трудовой стаж к пенсиям по старости. Женщины имеют право на пенсию по старости с 60 лет, а мужчины с 65 в зависимости от результатов проверки нуждаемости и соответственно с 65 и 70 лет независимо от дохода. Эта разница объясняется различием в возрасте выхода на пенсию, все еще имеющемуся в Израиле, и женщины имеют право выйти на пенсию в возрасте 60 лет. Все женщины, включая домохозяек, имеют право на получение пособия в связи с необходимостью длительного или постоянного ухода на равных с мужчинами условиях, за исключением одного: женщины получают это право с 60, а мужчины - с 65 лет.

316. Имеются различия между **домохозяйками** и всеми другими застрахованными лицами с точки зрения выплаты пособий по нетрудоспособности. Домашняя хозяйка должна утратить, по меньшей мере, 50% трудоспособности, чтобы получать указанные пособия, тогда как для всех других страхуемых лиц этот показатель равен 40%.

317. Различия имеются также и в статусе вдовцов и вдов, в том что касается выплаты пособий в связи с потерей кормильца в результате трудового увечья. Согласно определению, вдовец - это лицо, которое i) имеет на своем иждивении проживающего совместно ребенка или ii) не в состоянии содержать себя, или iii) имеет доход, не выше определенного уровня. Вдова - это лицо, которое i) находится в возрасте 40 лет или старше или ii) имеет проживающего с ней ребенка, или iii) не в состоянии содержать себя.

Административные меры

318. НИС видит свою главную задачу в том, чтобы гражданин мог в полной мере воспользоваться своими правами на социальное страхование. Каждое застрахованное лицо, должным образом выплачивающее страховые взносы в течение своей трудовой жизни, имеет право получать полную и достоверную информацию о своих правах и добиваться их осуществления. НИС считает, что орган страхования, каковым он собственно и является, несет по меньшей мере часть ответственности за осуществление этих прав и не должен останавливаться в этой работе на том уровне, который могут себе обеспечить сами граждане. НИС предпринял ряд инициатив, направленных на повышение уровня осведомленности населения о правах застрахованных лиц, обеспечивая гражданам средства, необходимые для полной реализации ими своих прав и сведения до минимума значения связанных с этим бюрократических процедур.

319. Ниже приводятся основные направления такой деятельности:

а) один раз в год каждый бенефициар получает годовое подтверждение, в котором подробно перечислены все виды пособий, которые он получает, с указанием размеров ежемесячно переводимых на его счет сумм в течение истекшего года. Такое подтверждение признается всеми органами государственной власти, как, например, министерствами, органами местного самоуправления и фондами здравоохранения, и служат основанием для предоставления конкретным группам населения широкой системы скидок и льгот; речь может, например, идти о льготах по городским налогам, по аренде жилья в государственном секторе, по оплате услуг телефонной связи и т.д.;

б) незадолго до достижения мужчинами возраста 65 лет, а женщинами возраста 60 лет они получают письмо, информирующее их о праве на пенсию по старости и размерах пособий, а также бланки соответствующих заявлений. Такой подход гарантирует своевременную выплату пенсионного пособия сразу же после выхода граждан на пенсию без каких бы то ни было ненужных бюрократических задержек;

с) семья каждого рожденного в медицинском учреждении ребенка автоматически получает право на пособия на ребенка, причем матери не приходится подавать специальное заявление в НИС. Благодаря заключенному между НИС, министерством внутренних дел и медицинскими учреждениями соглашению производится автоматическая регистрация новорожденных, и медицинские учреждения одновременно уведомляют НИС и министерство о каждом родившемся живым ребенке и сообщают личные данные о матери. Эта информация служит основой для включения новорожденного ребенка в ведущиеся в НИС списки и непосредственного перевода соответствующего пособия на банковский счет матери;

д) на многих новых иммигрантов право на получение от НИС пособий, таких, как, например, специальное пособие по старости и пособие на воспитание ребенка, распространяется сразу же после их прибытия в Израиль. С тем чтобы гарантировать незамедлительное признание за этими лицами их прав, вся демографическая информация,

необходимая НИС, поступает на магнитной ленте непосредственно из банка данных в аэропорту. Благодаря этому семьи новых иммигрантов получают все причитающиеся им пособия, не сталкиваясь с необходимостью лично являться в местное отделение НИС и подавать заявления;

е) регулярно и на различных языках издаются и распространяются среди всех органов здравоохранения и социального обслуживания в общинах информационные брошюры о действующих в стране системах социального страхования, включая и информацию о поправках, вносимых в соответствующие законы;

ф) с аналогичными целями широко используются органы местной и общенациональной печати и закупается время на национальном радио и телевидении для распространения соответствующей информации среди общественности;

г) во всех местных отделениях НИС установлено современное компьютерное оборудование, позволяющее каждому заявителю без задержек получать информацию о состоянии его счета и выплачиваемых ему пособиях.

320. Применяемые в Израиле многочисленные разнообразные методы ***передачи информации*** общественности о правах граждан оказываются чрезвычайно эффективными в вопросах обеспечения гражданам возможностей для максимально полного осуществления своих прав на различные выплачиваемые НИС пособия. Проводимое в настоящее время исследование этого вопроса показывает, что почти 98% всего контингента потенциальных бенефициаров получают пособия в размерах, предусмотренных для них по закону. По мнению НИС, невозможно обеспечить, чтобы все 100% граждан были в максимальной степени охвачены соответствующими выплатами, и он признает, что, несмотря на все прилагаемые им усилия, всегда будет оставаться какой-то минимальный процент населения, который не будет получать всех пособий, на которое оно имеет право. Опыт НИС показывает, что направленные на обеспечение полного осуществления прав проекты приводят скорее к неудовлетворительным результатам, причем совершенно не оправдывающим связанные с этим высокие затраты.

Законодательные меры

321. Упоминания заслуживают следующие меры, принимаемые для обеспечения реализации прав на социальное страхование в законодательстве.

322. **Женщины**. Домохозяйки обычно не имели права на пенсии по старости. Они поэтому были освобождены от уплаты взносов в НИС и получали половину пенсий по старости своих супругов. В целях обеспечения большей степени равноправия полов с точки зрения вопросов функционирования системы социального страхования в 1996 году соответствующий закон был изменен, и домохозяйки получают теперь минимальную пенсию

по старости, хотя они по-прежнему освобождены от уплаты взносов. В результате, через несколько лет все женщины в Израиле, независимо от их статуса в работе, будут охвачены страхованием по старости.

323. **Престарелые.** Еще одной уязвимой группой, требующей серьезного внимания и выделения соответствующих ресурсов в Израиле, является группа престарелых граждан, особенно тех из них, кто поставлен в сильную зависимость от помощи других лиц вследствие функциональных нарушений, хронических заболеваний и расстройств умственной деятельности. В соответствии с Законом о страховании на случай необходимости обеспечения длительного или постоянного ухода 1988 года государство продолжает обеспечивать услуги по персональному уходу по месту жительства и в дневных центрах, охватывающему свыше 8% престарелых граждан. Уход в соответствии с этим законом обеспечивается на индивидуальной основе, что позволяет даже престарелым гражданам со стойким расстройством функций организма оставаться дома, сохраняя достоинство и находясь в знакомом окружении, так долго, насколько им позволяет состояние здоровья, и уменьшает тяжесть бремени по уходу, которое приходится нести семье.

324. **Малоимущие.** В рамках программы по борьбе с бедностью и низкими уровнями дохода правительство повысило размер пенсий по старости на 7%. В целях дальнейшего улучшения экономического положения престарелых и повышения качества жизни и расширения возможности участия в жизни общества приняты различные законодательные положения, обеспечивающие существенное субсидирование муниципальных налогов, оплату общественного транспорта и снабжение лекарствами групп населения с низкими доходами.

325. Главным принципом новых принимаемых в Израиле законодательных положений по борьбе с бедностью является выравнивание прав представителей обоих полов на социальную защиту, а также различных групп бенефициаров с аналогичными потребностями, и повышение минимального размера гарантированного дохода наиболее уязвимым группам: престарелым и семьям с единственным родителем.

326. В целях снижения числа семей, живущих за чертой бедности, Израиль продолжает расширять круг предусматриваемых Законом об уменьшении масштабов бедности и выравнивании доходов мер, направленных на обеспечение более надежной защиты наиболее уязвимым социальным группам. Благодаря принятым в последнее время мерам увеличены размеры пособий, выплачиваемых престарелым лицам, инвалидам, а также семьям с единственным родителем. Для того чтобы улучшить материальное положение многодетных семей, а они составляют наиболее уязвимую группу среди малоимущих категорий в Израиле, правительство завершило разработку мер по увеличению суммы выплачиваемого многодетным семьям пособия на воспитание детей, в частности и тем семьям, которые ранее не в полной мере охватывались этим видом пособий.

327. Одним из наиболее важных достижений Израиля в последнее время стало осуществление национальной программы медицинского страхования. Начиная с 1995 года в стране фактически существует система всеобщего страхования, гарантирующая необходимый набор разнообразных медицинских услуг. Была предусмотрена более справедливая система обложения населения налогами на здравоохранение, предусматривающая особенно низкие ставки премий медицинского страхования для лиц с низкими доходами и всех лиц, являющихся получателями пособий на поддержание уровня дохода. Низкие ставки страховых взносов установлены также для всех лиц пожилого возраста, получающих пенсии по старости. Эффективность этого закона будет в значительной мере определяться степенью обеспечения равенства доступа к высококачественным услугам медицинского характера для малоимущих и представителей других живущих в нужде групп, причем за соответствующим процессом будет налажено тщательное наблюдение, рассчитанное на ближайшие несколько лет.

328. С дополнительной подробной информацией о наблюдаемых тенденциях и изменениях в национальном законодательстве, судебных решениях и т.д. можно ознакомиться в докладе НИС "Краткие сведения об изменениях и тенденциях в области социального страхования в 1996 году" (*Summary of Developments and Trends in Social Security - 1996*), представленном Международной ассоциации социального страхования (МАСС).

Заключение

329. В том что касается принятых мер по улучшению положения уязвимых групп, то можно сделать вывод о том, что, хотя нам и удалось уменьшить уровень безработицы, отдельные места сосредоточения большого числа безработных, особенно в удаленных от центра развивающихся районах, сохраняются. Политика правительства сводится к тому, чтобы продолжать выделять ресурсы на уменьшение безработицы и бедности в этих районах, создавая тем самым условия для уменьшения степени зависимости от систем социального вспомоществования.

330. Для того чтобы Израиль мог продолжать свою войну с бедностью, политическим руководителям важно не только увеличивать размеры пособий, но также и изыскивать новые источники финансирования. Поэтому одним из важных направлений осуществляемой политики будет внимательное изучение всей нашей системы социального страхования в целях обеспечения более высоких темпов поступательного развития системы как с точки зрения налогообложения, так и с точки зрения внедрения системы пособий и льгот, адресованных наиболее уязвимым группам населения.

Международное сотрудничество и помощь

331. Международная организация труда (МОТ) и МАСС оказывают Национальному институту страхования существенную техническую помощь главным образом в виде стипендий для обучения за границей, назначаемых старшим сотрудником НИС. Институт,

со своей стороны, стремится оказывать консультативную и учебную помощь работникам, приезжающим на учебу из-за границы, в особенности работникам из стран Азии и Африки. Израиль является членом Азиатско-Африканского отделения МАСС и в рамках этой структуры принимает участие в большинстве проводимых в регионе конференций.

332. Кроме того, представители Израиля регулярно принимают участие в организуемых каждые три года сессиях Генеральной ассамблеи МАСС, а также в технических мероприятиях этой организации, реализуемых через ее различные постоянные комитеты, представляя ответы на распространяемые периодически вопросники.

333. Вместе с тем главным направлением представляющей взаимный интерес деятельности Израиля и МАСС является работа в области исследований. Израиль активно участвует в исследовательских конференциях МАСС, подготавливая исследовательские работы и представляя их почти на каждой конференции. В 1979 году в Иерусалиме состоялась исследовательская конференция на тему: "Взаимосвязь между системой прямого налогообложения и социальным страхованием", а в 1989 году наша столица вновь принимала исследовательскую конференцию по проблемам услуг в области длительного или постоянного ухода за нуждающимися в нем лицами до самой глубокой старости. В январе 1998 года мы вновь планируем принять у себя исследовательскую конференцию МАСС по вопросу о воздействии социального страхования и других видов общественного вспомоществования на человеческое поведение.

334. В заключение хотелось бы подчеркнуть, что сотрудничество между МАСС и Израилем носит взаимовыгодный характер. Опыт других стран помог нам разработать и развить различные программы социального страхования, в то время как Израиль, действуя через МАСС, оказывал другим странам помощь, которая выражалась главным образом в проведении исследований и распространении результатов этих исследований. Благодаря этому реализуется основная цель МАСС как международной организации, а именно поощрение и развитие социального страхования во всех странах мира с помощью международного сотрудничества.

Статья 10 - Семейные права

Соответствующие международные конвенции, имеющие обязательную силу для Израиля

335. Израиль является участником Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и в мае 1997 года представил Комитету Организации Объединенных Наций по ликвидации дискриминации в отношении женщин свой первый доклад.

336. Израиль является участником Конвенции МОТ 1973 года о минимальном возрасте (№ 138). Последний доклад был представлен в 1996 году и касался 1991-1995 годов.

337. Израиль является участником Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о правах ребенка с 1991 года и скоро представит свои первоначальные доклады по обоим пактам.

Значение понятия "семья"

Определение термина "семья" в законодательстве Израиля

338. В израильском законодательстве нет единого определения термина "семья" и поэтому в отдельных законах могут содержаться различные определения. В зависимости от законодательной цели в некоторых законах используется широкий всеобъемлющий подход и дается широкое определение термина "семья". Соответственно в Законе о предупреждении насилия в семье 1991 года понятие "член семьи" определяется следующим образом: "супруг(а), родитель или супруг(а) родителя, родитель супруга(и) или его или ее супруга (супруг), дед или бабушка, ребенок или ребенок супруга(и), брат или сестра, брат или сестра супруга(и), дядя или тетя, двоюродный брат, двоюродная сестра или племянница; лицо, ответственное за содержание, здоровье, образование или обеспечение несовершеннолетнего или нетрудоспособного лица, проживающего с ним/ней, и несовершеннолетнее или нетрудоспособное лицо, проживающее с подобным опекуном". Для целей этого закона отсутствует различие между нынешним и бывшим членом семьи.

339. Аналогичное широкое определение содержится и в Законе о суде по делам семьи 1995 года. Член семьи какого-либо лица определяется в нем следующим образом: "а) его/ее супруга/супруг, включая сожителя, его/ее бывшая супруга/бывший супруг, его/ее супруга/супруг, брак с которым был расторгнут при условии, что существо судебного разбирательства является результатом отношений между ними в тот период, когда они были мужем и женой; б) его/ее ребенок, включая ребенка его/ее супруги/супруга; в) его/ее родители, родители его/ее супруги/супруга или их супруги; г) его/ее внук; д) его/ее дед и бабушка; е) его/ее братья и сестры или братья и сестры его/ее супруги/супруга. Понятие "родитель" включает отчима и мачеху или законного опекуна".

340. В то же время в других законах дается более четкое определение термина. Например, в Законе о национальной безопасности (новый вариант) 1995 года членом семьи считается лишь "один из родителей, ребенок, внук, брат или сестра". Аналогичным образом в Законе о равных возможностях в сфере занятости 1988 года дается узкое определение членов семьи: "супруг, родитель, ребенок, внук, брат, сестра или супруг(а) любого из этих лиц".

341. При определении значения термина "семья" или "супруг" израильские суды также используют функциональный подход, при котором учитываются политические цели соответствующего законодательства или соглашения. Таким образом, суды в некоторых случаях стремились вложить в понятие семьи более широкое, чем традиционное понимание. Верховный суд, например, вынес постановление о том, что лицо, ставшее объектом гражданского правонарушения, имеет право обращаться с иском о компенсации за

услуги, полученные от киббуца (коллективное хозяйство), в котором он/она проживал(а), на тех же условиях, что и в отношении права обращаться с иском за услуги, оказанные членами семьи:

"... Идеологические принципы и социальная структура киббуца являются уникальными и не имеют аналога в мире... В юридическом смысле структура строится на коллективном равенстве между отдельными членами... Теоретически и практически совокупность всех отдельных членов составляет одну большую семью...".
C.A. 619/78 Hunovitz v. Cohen, P.D. vol. 35(4) 281, 295-96

342. По другому делу, в котором затрагивалось понятие "супруг(а)", Верховный суд удовлетворил прошение бортпроводника-гомосексуалиста о праве на льготу по работе, которая обычно предоставляется "супругу(е)" сотрудника противоположного пола:

"В таком случае необходимо установить отношение сексуальной ориентации к льготе по работе, предоставляемой супругу(е). Проведенная проверка отвечает этим требованиям. Как явствует из результатов проверки, нет никаких различий между гомосексуальным(ой) и гетеросексуальным(ой) супругом(ой), если связи, объединяющие эту пару, отвечают нормам, соответствующим цели, в связи с которой предоставляется какое-либо право или какая-либо льгота... В данном случае авиационный билет не предназначался исключительно супругам, состоящим в браке с сотрудниками, и в любом случае цель этой льготы не могла заключаться в поощрении традиционных форм семейной жизни. Сотрудник получал льготу для супруга(и), с которым(ой) он фактически ведет совместную жизнь. Несмотря на то, что [авиакомпания] не предполагала использовать данную льготу в отношении гомосексуальных пар, пол сожителя не имеет никакого отношения к цели, для которой предоставлялась эта льгота".

N.C. 721/94 El Al Israeli Airlines v. Danilovich, P.D. vol. 48(5) 749, 785-86

Понятие семьи в административной практике

343. Многие индивидуальные права на социальные услуги и льготы определяются с учетом семейных соображений. В настоящее время под термином "семья" обычно понимается основная семья - родители и дети. Однако структура семьи постоянно изменяется. С одной стороны, за последние 10 лет резко увеличилось количество семей с одним родителем (1985 год: 54 600; 1995 год: 91 900) и совместное проживание без заключения брака частично признается государством из соображений социального обеспечения, пенсии, компенсации ущерба в соответствии с гражданским правом, защиты квартиросъемщиков от выселения, регулирования подоходного налога и различных административных или юридических льгот. С другой стороны, все более широкое распространение получает понятие "сложной семьи", включающей родителей супругов, братьев и сестер, хотя она еще не получила четкого определения в общественном

сознании. (В подобном контексте практически никогда не рассматривается, например, статус "племени".) Одним словом, можно сказать, что широко признана законность "нетрадиционных" видов семьи и динамический характер семей. Однако концепции все еще нуждаются в дальнейшем определении и уточнении.

344. При выделении средств правительство стремится поддержать различные типы "семьи", не высказывая своего предпочтения какой-либо из концепций. Одни льготы предназначены для малых семей с одним родителем, в то время как другие предназначены для оказания финансовой помощи семьям с четырьмя и более детьми. В то же время ослабленные связи в сложной семье укрепляются посредством пособий, которые направлены на поощрение семей к уходу за престарелыми родственниками внутри своего домашнего хозяйства.

345. Практическое выделение ресурсов в масштабах всего общества - в целях ликвидации последствий, связанных со стремительной модернизацией израильского общества - является нелегкой задачей. Тем не менее с точки зрения государства любой тип семьи является законным и по закону получает значительную социальную и финансовую помощь.

Совершеннолетие

346. Для целей гражданского права совершеннолетие наступает в различные возрасты в зависимости от конкретного случая. Для целей гражданской ответственности возраст составляет 18 лет. После достижения совершеннолетия любое лицо может заключать юридические договоры, предъявлять иски или быть объектом таких исков или совершать любые другие юридические действия или процессы. До достижения 18-летнего возраста любое юридическое действие или любой юридический договор, заключенный несовершеннолетним, может быть признан недействительным его/ее родителем или опекуном.

347. **Уголовная ответственность.** В целом совершеннолетие в отношении уголовной ответственности наступает в возрасте 12 лет. Дела подростков до 18 лет рассматриваются в специальных судах для несовершеннолетних преступников. Имеются специальные юридические положения в отношении исключительных случаев, когда подросток может подвергаться судебному преследованию как взрослый.

348. **Право голоса.** Право голоса в национальных и муниципальных выборах предоставляется всем гражданам или резидентам, достигшим возраста 18 лет.

349. **Призыв на военную службу.** Индивид подлежит призыву в Силы обороны Израиля, начиная со дня достижения им/ей 18-летнего возраста. С разрешения его/ее родителей лицо, достигшее 17,5 лет, может добровольно поступить на военную службу.

350. Согласие на заключение брака. За исключением особых обстоятельств женщины могут вступать в брак без разрешения родителей/опекунов с 17 лет. Для мужчин нет минимального возраста. Вопрос об определении брачного возраста для мужчин в настоящее время находится на стадии рассмотрения.

351. Дееспособность и обязательное помещение в психиатрический стационар. Лицо, достигшее возраста 15 или более лет, может опротестовать решение о его/ее обязательном помещении в психиатрический стационар. В таких случаях суд назначает адвоката для представления интересов молодого человека в ходе апелляционного судопроизводства.

Помощь семье и ее защита

Основное право на семейную жизнь

352. Верховный суд неоднократно касался вопроса о правах на семейную жизнь. Он заявил:

"Каждый человек имеет право создать семью и иметь детей".

A.C.R. 2401/95 Nahmani v. Nahmani. Takdin-Supreme vol.96(3) 526

353. В некоторых из своих постановлений суд подчеркнул автономный характер семьи и ее защищенность от вмешательства государства:

"В принципе свобода создавать семью, планировать размер семьи и иметь детей входит в рамки свободы личности. Свобода личности включает свободу независимого выбора в вопросах брака, развода, рождения и любых других личных вопросов в рамках свободы личности. Судья Бен-Ито подчеркнул в указанном С.А. 413/80, что: 'зачатие, беременность и рождение ребенка являются интимными вопросами, и все подпадают под понятие неприкосновенности личной жизни. Государство не вмешивается в эту область, за исключением особо важных случаев, связанных с необходимостью защиты прав человека или представляющих значительный государственный интерес' [ссылка опущена]".

"...

"Стремление свести к минимуму вмешательство государства в отношения внутри семьи - будь то непосредственное вмешательство или судебное вмешательство - подчеркивает право семьи на автономию и защиту от вмешательства в отношения между семьей и государством и между различными членами семьи. Обстоятельства, требующие вмешательства, обычно деликатны и сложны, и подобное вмешательство требуется при кризисе семейных отношений, и вмешательство государства через судебные органы направлено на решение проблем, которые стороны не смогли урегулировать собственными силами".

C.A. 5587/93 Nahmani v. Nahmani. Takdin-Supreme vol. 95(1) 1239, 1241

354. Кроме того, суд признал в качестве конституционного права человека *право иметь детей*:

"Право стать родителем является одним из основных прав каждого человека".
С.А. 451/88 Anonymous v. The State of Israel. P.D. vol. 44 (1), 330, 337.

Так же обстоит дело и в случае права родителей на воспитание и образование своих детей по своему усмотрению:

"Право родителей на воспитание и образование своих детей по собственному усмотрению является основным конституционным правом и естественным правом, которое присуще и проистекает из связи между родителями и их детьми. Семья не существует вне конституционной системы, а является ее составной частью. В рамках семьи родители могут осуществлять права, признанные и защищенные конституционным правом. Право родителей на попечительство над своими детьми и на их воспитание со всеми вытекающими отсюда последствиями является естественным и основным конституционным правом, выражающим собой естественную связь между родителями и их детьми [ссылка опущена]. Это право отражается в неприкосновенности и независимости семьи. Родители свободны в принятии решений в отношении своих детей в вопросах образования, образа жизни, места жительства и т.д. Вмешательство в эти решения от имени общества и государства происходит в исключительных случаях, требующих оправдания [ссылка опущена]. В основе этого подхода лежит уверенность в том, что 'семья является основной и древнейшей в истории человечества общественной ячейкой, которая была и все еще является тем элементом, который способствует и обеспечивает непрерывное существование человеческого общества' [ссылка опущена]".
С.А. 2266/93 Doe v. Roe, P.D. vol. 49(1) 229, 238-89

Брак

355. Закон о брачном возрасте 1950 года устанавливает, что в Израиле минимальный брачный возраст для всех женщин составляет 17 лет. Для мужчин минимальный возраст не установлен. Поскольку материальное право, которое затрагивает вопросы брака, берет свое начало в религиозном праве человека, то минимальный возраст для мужчин определяется религиозным правом.

356. Требование о минимальном возрасте сопровождается положениями, в соответствии с которыми заключение браков между лицами, не достигшими брачного возраста, представляет собой уголовное правонарушение, наказуемое лишением свободы сроком до двух лет. К возможным правонарушителям относится лицо, которое устраивает этот брак, лицо, которое совершает бракосочетание, и сам вступающий в брак мужчина. Женщина,

не достигшая брачного возраста, исключается из действия этого положения. В законе также предусматривается, что сам факт заключения брака в нарушение этого закона является основанием для развода.

357. В статье 5 **Закона о брачном возрасте 1950 года** предусмотрены две альтернативные причины для судебного разрешения бракосочетания лиц, не достигших брачного возраста. Одна из них связана с обстоятельствами, при которых не достигшая брачного возраста женщина оказывается беременной или уже родила ребенка от мужчины, за которого она просит разрешение выйти замуж. Для подобного исключения не существует никакого возрастного ограничения. Вторая причина связана с неконкретизированными "особыми обстоятельствами", оправдывающими немедленное бракосочетание при условии, что женщина уже достигла 16-летнего возраста. Поскольку в законодательстве не установлены эти "особые обстоятельства", то Верховный суд решил сам определить инструкции в отношении таких обстоятельств. По одному из основных дел член Верховного суда Барак твердо заявил, что обычаи и традиции общины не оправдывают исключений в отношении брака, поскольку именно на ликвидацию этих традиций и обычаев и был направлен **Закон о брачном возрасте 1950 года**.

358. Уголовные санкции способствуют сокращению числа браков с участием несовершеннолетних. Однако такие случаи еще полностью не искоренены, о чем свидетельствуют нижеследующие таблицы, содержащие данные о возрасте лиц, вступающих с брак в Израиле.

Браки между несовершеннолетними в возрасте до 17 лет

Год	Евреи			Мусульмане		
	Невесты		Женихи	Невесты		Женихи
	До 16 лет	17 лет	17 лет	До 16 лет	17 лет	17 лет
Среднегодовой показатель 1975-1979	12,3	48,4	1,2	19,6	133,1	2,2
Среднегодовой показатель 1985-1989	2,4	17,4	0,3	15,4	140,2	1,7
1991	0,9	13,9	0,1	10,1	179,1	0,7
1992	0,7	11,4		0,5	179,7	
1993*	0,6	10,6	0,2			

* За этот год отсутствуют статистические данные по мусульманам.

Источник: Центральное статистическое управление.

Браки между молодыми людьми в возрасте до 19 лет

Возраст	Евреи	Мусульмане	Христиане	Друзы
Женихи				
Итого	26 680	7 857	795	703
Итого в возрасте до 19 лет	652	540	5	53
До 17 лет	18	16		
18	166	186	5	16
19	468	338		37
Невесты				
Итого	26 680	7 857	795	703
Итого в возрасте до 19 лет	3 258	3 845	149	386
До 16 лет	27	15	4	2
17	397	1 558	28	157
18	1 147	1 207	45	117
19	1 687	1 045	72	110

359. Поскольку вопросы брака и развода определяются только религиозным правом, то светское законодательство не может объявить двубрачие незаконным, если подобные браки признаны соответствующими религиозными законами, а может лишь выступать против них посредством уголовного законодательства. В статье 176 **Уголовного закона 1977 года** двубрачие объявляется уголовным правонарушением, наказуемым лишением свободы сроком до пяти лет. В статьях 181-182 запрещается предъявление мужем требования о расторжении брака без судебного решения о расторжении брака, а организация подобных запрещенных браков или разводов объявляется уголовным правонарушением. В статьях 179-180 содержатся исключения из правила в отношении двубрачия. Статья 180 касается всех лиц, не являющихся приверженцами иудейской религии, и в ней отмечается, что ограничение дееспособности одного из супругов или отсутствие одного из супругов в течение семи лет могут оправдать заключение брака с другим лицом. Статья 179 касается только евреев и освобождает от уголовной ответственности лицо, чей второй брак был разрешен судом раввинов, решение которого подверглось соответствующей процедуре "халака" и было признано законным с религиозной точки зрения.

360. Поскольку религиозное право разрешает двубрачие, то необходимо было предусмотреть новые меры юридического вмешательства в тех областях законодательства, где могла возникнуть коллизия интересов обеих жен. Подобные меры были разработаны с учетом интересов отдельных слоев населения, которые иммигрировали в Израиль. Например, в **Законо о правопреемстве 1965 года** особо отмечается (в статье 146), что если умерший мужчина был женат на двух женщинах, то они обе имеют равные права на его собственность, которая обычно переходила бы единственной жене умершего.

Укрепление и защита семьи

361. Основное положение израильского законодательства состоит в том, что первоначальная обязанность по содержанию членов семьи лежит на самой семье. Этот принцип заложен в **Законе о дееспособности и опеке 1962 года**, в котором определяются обязанности родителей и опекунов. Являясь "естественными опекунами" своих несовершеннолетних детей, родители несут установленную законом обязанность и имеют право удовлетворять потребности своих детей, включая образование и воспитание, профессиональную подготовку и содержание имущества ребенка. Их опека включает также право попечения над ребенком и право представлять ребенка. Эти права толкуются израильскими судами как "право выполнения своих обязанностей". (Полный текст закона содержится в приложении 2 к настоящему докладу.)

362. Тем не менее государство признает свою обязанность по защите семьи в тех случаях, когда члены семьи в значительной степени не способны выполнять свои обязанности. Различные законы предоставляют властям (на муниципальном или национальном уровнях) полномочия по вмешательству, требующие одобрения судом. Диапазон этих полномочий весьма широк: от дачи конкретных указаний родителям или опекунам ребенка в отношении его воспитания до отобрания детей из-под их попечительства и взятие на себя ответственности за уход за ребенком - временно или на определенный срок - в форме решения об усыновлении. Основными среди таких законов являются Закон о молодежи (воспитание и надзор) 1960 года и Закон об усыновлении (удочерении) детей 1981 года. (Полные тексты законов содержится в приложении 2 к настоящему докладу.)

363. Кроме того, различные уголовные законы Израиля предусматривают уголовные санкции в отношении родителей или других основных воспитателей за оставление ребенка и невыполнение обязанностей в его отношении, физическое насилие и посягательства (включая физическое, эмоциональное или сексуальное посягательства) и определяют основания для судов принимать решения о защите от угрожающего насилием члена семьи в доме ребенка или супруга.

364. Главным соображением во всех вышеуказанных случаях, касающихся детей, являются *"наилучшие интересы ребенка"*. Эта идея лежит в основе огромного законодательства, которое не представляется возможным рассмотреть в данном докладе. В целом суды придают большое значение профессиональным заключениям, представленным в письменном виде *сотрудниками служб социального обеспечения*, которые являются профессиональными социальными работниками, назначаемыми в соответствии с каждым из законов.

365. В дополнение к полномочиям о вмешательстве с целью урегулирования острых кризисов правительство стремится содействовать и оказывать поддержку созданию семьи посредством различных социальных программ и экономических пособий.

366. Основные экономические пособия, предоставляемые государством для оказания помощи семьям, являются частью программ *социального обеспечения*, предусмотренных законом на общей основе для всех семей в Израиле (подробно эти программы рассматриваются в настоящем докладе в разделе, посвященном статье 9). *Пособия на детей* предназначены для предупреждения падения уровня жизни в семьях, которое может быть вызвано расходами на воспитание вновь рожденных детей, и предусматривают освобождение от налогов и выплату пособий через систему социального обеспечения. Надбавки к пособиям на *детей-иждивенцев* выплачиваются вместе с *пенсиями по старости*, *пенсиями в связи с потерей кормильца*, *пенсиями по инвалидности* и *пособиями по уходу в домах для престарелых*. Нет случаев, когда семьи не получали бы никакого пособия или получали бы значительно меньшие пособия, чем большинство населения.

367. Специальная помощь семьям с одним родителем предусмотрена **Законом о семьях с единственным родителем 1992 года** (полный текст этого закона содержится в приложении 2 к настоящему докладу). Этот закон определяет понятие "единственный родитель" в широком плане и в применении как к женщинам, так и к мужчинам. Закон обеспечивает выплату единственным родителям специальной ссуды на образование, приоритет в получении профессиональной подготовки и в учреждениях дошкольного воспитания детей и значительно большие пособия на жилищное строительство. Эти пособия предусматриваются также Законом о поддержании уровня дохода 1980 года.

368. Существуют также другие административные программы, предусматривающие различную помощь *нуждающимся* семьям. Например, работающие родители с низким уровнем доходов могут подать заявление на принятие их детей дошкольного возраста в государственные дошкольные центры; в каждом городе в рамках министерства здравоохранения имеются клиники здоровья семьи, которые предоставляют услуги по *консультированию населения, созданию групп взаимопомощи, организации курсов для родителей и первичной медико-санитарной помощи для детей младшего дошкольного возраста*. Прием в такие программы определяется в зависимости от нужд и потребностей семьи, которые либо устанавливаются в критериях отбора участников таких программ, либо определяются в результате проверки доходов семьи.

369. В Израиле также активно действует *движение добровольцев*, многие организации которого занимаются осуществлением проектов в интересах семьи и образования.

370. Правительство и различные добровольные органы активно сотрудничают между собой. В соответствии со своей политикой правительство поощряет движение добровольцев, оказывая поддержку существующим организациям добровольцев и привлечению добровольцев к работе в правительственных учреждениях, поощряет также жителей к участию в процессе принятия решений по вопросам, касающимся районов их проживания и их общин.

371. Правительство признает свою ответственность за социальное обеспечение, однако в некоторых вопросах оно привлекает неправительственные организации (НПО) к предоставлению услуг в области социального обеспечения и к выделению необходимых для этого денежных средств.

372. Детские учреждения в Израиле контролируются министерством труда и социальных дел в соответствии с положениями Закона о контроле над детскими учреждениями (центрами ухода за детьми) 1965 года. Министерство издает также подзаконные акты и инструкции в отношении всех аспектов деятельности таких учреждений, например в отношении их структур, эксплуатации оборудования, материально-технического снабжения, кадров, профессиональных услуг и т.д. За всеми учреждениями для детей в возрасте до 12 лет осуществляется активный контроль. Все учреждения, за исключением учреждений для малолетних правонарушителей или психически больных детей, находятся в ведении НПО. Учреждения сами определяют, каких детей они хотят обслуживать.

373. Объем финансовой помощи со стороны правительства определяется межминистерским финансовым комитетом. В настоящее время такая помощь составляет 85% расходов на содержание ребенка в детском учреждении. НПО покрывают остальные 15%. Специальный государственный строительный фонд финансирует строительство детских центров в сотрудничестве с НПО, передавая их муниципальным властям, которые в свою очередь передают управление этими центрами в руки НПО. Каждый год проводятся переговоры в отношении участия правительства в обеспечении содержания ребенка в детских центрах. В настоящее время правительство покрывает 75% расходов по каждому ребенку, а НПО - 25%.

Равноправие в обслуживании

374. Ни закон, ни административные предписания не лишают ни одну группу населения возможности пользоваться этими услугами. Однако многие предоставляемые населению услуги ограничиваются наличием бюджетных средств, и министерство труда и социальных дел получает жалобы о том, что объем средств, выделяемых на долю еврейского населения, значительно превышает объем денежных средств и ресурсов, выделяемых в настоящее время на цели нееврейских групп населения.

375. К сожалению, все еще отсутствуют дифференцированные данные относительно бюджетных ассигнований муниципалитетам на социальные службы, относящиеся к настоящему Пакту.

Защита материнства

376. Защита работающих женщин в рамках трудового законодательства сочетает в себе устоявшуюся систему пособий, главным образом предоставляемых по линии социального страхования, для оказания помощи матерям и их семьям во время беременности, деторождения и ухода за ребенком. Все это привело к созданию эффективной системы защиты материнства.

Отпуск по беременности и родам и защита беременных работающих женщин

377. Закон о занятости женщин 1954 года определяет право женщины на оплачиваемый отпуск по беременности и родам продолжительностью 12 недель. При особых обстоятельствах, включая болезнь, рождение более чем одного ребенка или необходимость госпитализации ребенка, этот отпуск может продлеваться. В течение четырех месяцев после обычного отпуска по беременности и родам женщина, работающая полный рабочий день, может без потери в зарплате уходить с работы на один час каждый день. Кроме того, этот закон дает женщине право продлевать отсутствие на работе без сохранения содержания и, не волнуясь за то, что она может лишиться работы, на дополнительный период, который определяется стажем ее работы до ухода в отпуск.

378. Недавно принятая поправка к этому закону позволяет мужчинам брать половину указанного 12-недельного отпуска вместо матери, даже если его супруга и не работает. Эта поправка признает законное желание многих отцов находиться с их новорожденными детьми в течение этого важного периода, взять на себя бремя по уходу за ребенком, а также достижения женщин и полноправное осуществление ими своих прав на рабочем месте.

379. Отпуск по беременности и родам является обязательным и может быть взят в любое время после середины седьмого месяца беременности. Как мужчины, так и женщины имеют право на отпуск, рассматриваемый как отпуск по болезни при прохождении курса лечения, связанного с фертильностью. Беременные женщины имеют также право на *оплачиваемые уходы* с работы для регулярного медицинского осмотра. Если связанная с высоким риском для здоровья беременность вызывает нетрудоспособность, то женщина имеет право на получение своего оклада от Национального института страхования при сохранении ее прав по стажу работы.

380. Тот же самый закон обеспечивает *гарантию работы* для женщины. Работодатель не может уволить работницу в период беременности; в случае увольнения работницы во время беременности работодатель считается совершившим уголовное преступление и привлекается к уголовной ответственности, а работница восстанавливается на работе. Если работница не проинформировала своего работодателя о беременности (что необязательно до наступления пятого месяца) и попадает под увольнение, то она восстанавливается на работе, но работодатель не считается виновным в совершении преступления.

381. Имеется исключение из правила о запрещении увольнения. Министр труда и социальных дел имеет право разрешать работодателю, если он/она убедился(лась) в отсутствии связи между увольнением и отпуском по беременности. Департамент министерства, имеющий контрольные функции в соответствии с Законом о занятости женщин, проводит также необходимые расследования для принятия решения по заявкам на подобные разрешения.

382. Хотя работодатель не обязан выплачивать работнице заработную плату в течение ее отпуска по беременности и родам, закон обязывает его продолжать выплаты в пенсионный фонд работницы и в любые другие признанные фонды взносов работодателей в интересах работников.

Пособия и льготы

383. Первой льготой является *бесплатная госпитализация* на время родов. Эта госпитализация оплачивается в рамках комплекса услуг по всеобъемлющему Закону Израиля о национальной системе медицинского страхования 1995 года. Пособие выплачивается непосредственно больнице. Расходы покрываются также и в случае мертворожденного ребенка.

384. После рождения ребенка родители получают от Национального института страхования (НИС) *материнское пособие* для покрытия расходов, связанных с приобретением необходимых для ребенка вещей и мебели. Это пособие составляет 20% от средней заработной платы. В случае последующих родов эта сумма значительно увеличивается (см. ниже пособие на рождение ребенка).

385. Это материнское пособие выплачивается всем резидентам или женам резидентов, даже если ребенок родился за пределами Израиля, а также работающим в Израиле женщинам-нерезидентам или женам работающих в Израиле нерезидентов при условии рождения ребенка в Израиле.

386. Существует также *пособие для приемных родителей*, равное по сумме материнскому пособию и основывающееся на числе детей в возрасте до 10 лет, усыновленных в один и тот же день.

387. Если одновременно рождаются трое или больше детей, то семьи получают в течение шести месяцев *пособие на роды*. Цель такого пособия - облегчить бремя особых расходов, связанных с многоплодными родами. Пособие на третьего ребенка составляет 50% средней зарплаты. На четвертого ребенка - 75%, а на пятого (или более) - 100%.

388. *Пособие на отпуск по беременности и родам* (или пособие на отпуск в случае приемных родителей) выплачивается работающей матери в течение 12 недель установленного законом отпуска по беременности и родам. Пособие составляет 100%

среднего оклада женщины за предыдущие три месяца до его высшего предела и выплачивается по линии НИС. Из этого пособия удерживаются налог и выплаты в фонд социального страхования.

389. *Пособие на защиту новорожденного* предназначается для женщин, которые, по распоряжению врача, вынуждены оставить работу на срок свыше 30 дней, чтобы выходить своего ребенка. Это пособие, составляющее 25% средней заработной платы, выплачивается НИС.

История вопроса и его развитие

390. *Страхование здоровья матери* было установлено в 1954 году в Законе о национальной системе страхования и было объектом деятельности одного из первых отделов Национального института страхования. Страхование здоровья матери считалось чрезвычайно важным для обеспечения благополучия семьи в целом и работающей матери в частности.

391. Все изменения, касающиеся пособия на отпуск по беременности и родам и имевшие место в период с 1954 по 1995 год, объединяются одной четкой идеей: расширение числа женщин, имеющих право на получение этого пособия путем пересмотра методов расчета квалификационного периода и пересмотра определения подпадающего под его действие населения. Размеры этого пособия не изменялись до 1995 года, когда оно было увеличено с 75% предыдущего оклада брутто до 100% чистой заработной платы.

392. Основные изменения, которые *материнское пособие* претерпело с 1954 года, можно коротко перечислить следующим образом:

а) 1955 год: была увеличена сумма пособия, предназначенная для приобретения приданного детям в случае многоплодных родов;

б) 1986 год:

- i) в рамках этого пособия было проведено различие между пособием на приобретение приданного и пособием на госпитализацию, которое выплачивалось непосредственно больнице за исключением случаев, когда роды проходили в больнице, у которой не было соглашения о выплате с Национальным институтом страхования (например, в больнице за границей). В таких случаях мать представляет квитанции и получает компенсацию в размерах установленного законом пособия. Пособие на приобретение приданного ребенку выплачивается наличными непосредственно матери в той больнице, где она рожала;

- ii) был установлен метод корректировки материнского пособия: 20% от средней заработной платы для выплаты пособий 1 января каждого года при дополнительной корректировке с учетом роста стоимости жизни. Таким образом, законом поддерживается и обеспечивается реальная стоимость материнского пособия; корректировка производится автоматически и не зависит, как прежде, от решения министра труда и социальных дел.

393. *Пособие на роды* было добавлено в 1986 году в рамках страхования здоровья матери: пособие на роды выплачивается семье, в которой одновременно родилось трое или больше детей, из которых трое или больше оставались живы в течение установленного законом периода, с тем чтобы помочь семье преодолеть трудности, связанные с многоплодными родами. В 1991 году было установлено пособие по *связанной с риском беременности*. До принятия в январе 1994 года Закона о национальной системе медицинского страхования *бесплатная госпитализация* рожениц оплачивалась НИС.

Равноправие

394. Все вышеперечисленные пособия и средства защиты материнства предоставляются всем гражданам и резидентам Государства Израиль независимо от расы или религии. Только те, кто не платил взносы в фонд социального страхования в течение минимального количества месяцев за два года, предшествующих рождению ребенка, не имеют права на получение предоставляемых НИС материальных пособий в полном объеме. В стране нет таких групп женщин, которые не пользовались бы никакой формой защиты или которые получали бы такие пособия в значительно меньшем объеме, чем большинство женщин (дополнительная информация содержится в настоящем докладе в разделе, посвященном статье 9 Пакта - Социальное обеспечение).

Защита молодежи

395. **Закон о занятости молодежи 1953 года** запрещает прием на работу лиц, не достигших возраста 15 лет. В течение лета минимальный возраст опускается до 14 лет, но в таком случае требуется разрешение министерства труда и социальных дел. Кроме того, молодежь старше 15 лет, которая все еще находится под действием Закона об обязательном образовании, может приниматься на работу лишь в соответствии с **Законом об ученичестве 1953 года** (полные тексты этих двух законов содержатся в приложении 1 к настоящему докладу). Трудовой договор с лицом, не достигшим минимального возраста, считается недействительным даже при согласии его/ее родителя или опекуна.

396. По официальным правительственным данным, в 1995 году на законных основаниях работало примерно 30 000 молодых людей в возрасте от 15 до 18 лет, т.е. 11% израильской молодежи. Отсутствуют точные данные о распределении рабочей молодежи в разбивке по секторам или видам работы, а также данные об объеме работы, выполняемой молодежью в домашних хозяйствах. Проживающая в кибуцах молодежь часто работает

там во время школьных каникул, главным образом на сельскохозяйственных работах, в сфере обслуживания или в легкой промышленности. Численность этой группы молодежи невелика, поскольку число проживающих в кибуцах людей всех возрастов не составляет и 3% населения страны.

397. Считается, что в Израиле незаконно используется труд нескольких десятков тысяч детей. Их использование на работе является незаконным либо по причине их возраста, либо длительность рабочего дня превышает разрешенный законом максимум. Большинство таких детей и молодежи используется на физических работах на рынках и на других временных работах. В 1994 году в полицейской службе Израиля было создано специальное подразделение для наблюдения за исполнением законов о труде. Это подразделение прилагало скоординированные усилия для обеспечения исполнения законов о детском труде.

398. В последнее время активизировалось распространение среди молодежи и работодателей информации о законах, касающихся детского труда. Печатные материалы готовятся и распространяются такими добровольными организациями, как Национальный центр в защиту детей и Союз молодых рабочих - организация, специально созданная для представления интересов рабочих в возрасте до 19 лет.

399. Отсутствуют точные официальные данные о случаях незаконного найма на работу. Однако правительственные чиновники считают, что за последние два года количество случаев незаконного использования детского труда несколько сократилось. Тем не менее очевидно то, что для сокращения количества случаев незаконного труда детей и молодежи необходим строгий контроль за исполнением законов, а также большая информированность детей и работодателей о трудовом законодательстве.

400. И наконец, в пунктах 352-375 упоминаются правовые положения, касающиеся особой защиты детей в семье, например защиты от невыполнения обязательств в отношении детей, разных видов плохого обращения с детьми и т.д., которые имеют отношение и к данному контексту.

Статья 11 - Право на достаточный жизненный уровень

401. Право каждого на достаточный жизненный уровень в целом считается самоочевидным и признано правовой системой Израиля. Это признание не закреплено в каком-либо одном правовом тексте. Наоборот, имеются различные документы о правах и административных мероприятиях, направленных на обеспечение существования каждого, которые описываются в настоящей статье. Взятые вместе эти документы о правах и меры четко отражают приверженность государства делу обеспечения достаточного жизненного уровня для каждого человека.

402. Кроме того, можно сказать, что "право на основные потребности", являющееся само по себе самостоятельным правом, представляет собой новую концепцию в правовой культуре Израиля. Есть несколько моментов, подтверждающих это заявление, которые необходимо кратко осветить, прежде чем подробно излагать права на жилье и питание.

403. Наиболее очевидным свидетельством появления конституционного права на удовлетворение основных потребностей является уже упоминавшийся **Основной закон: Билль о социальных правах (1993 год)**. Следует также напомнить данное в одной из книг Председателя Верховного суда толкование Основного закона: **О достоинстве человеческой личности и свободе (1992 год)**, согласно которому право на удовлетворение основных потребностей является частью конституционного права на человеческое достоинство (Barak 1994:416).

404. В настоящем контексте важными также являются различные замечания, сделанные израильскими судами. Верховный суд занимался правами на основные условия жизни главным образом в контексте обеспечения минимальных гарантий для лиц, затронутых осуществлением юридических прав. Одним из примеров подобной гарантии являются выплаты алиментов и пособий на содержание детей. Суд постановил, что, даже если подобные выплаты могут обычно приостанавливаться (например, в случае отказа получателя уважать права поддерживающей стороны), это правило не используется, если получатель таких выплат не имеет элементарных жилищных условий:

"Мы соглашались в том, что несовершеннолетнее лицо, отказывающееся выполнять судебное распоряжение, а в рассматриваемом нами случае отказывающееся являться на встречи, предусмотренные в соглашении о разводе, может рассматриваться в качестве неповивающегося суду лица. Однако даже неповивающийся суду ребенок не лишается своего права на обеспечение. Иммунитет, которым пользуется отец, не является окончательным при всех обстоятельствах, поскольку не разрешается доводить даже неповивающегося сына или дочь до голода и оставлять его или ее без каких бы то ни было средств к существованию".

C.A. 1741/93 Azoulai v. Azoulai, Takdin-Supreme, vol. 94(2) 1784.

405. Подобная проблема возникла и в отношении дорожно-транспортных происшествий, жертвы которых лишаются средств к существованию до завершения судебного разбирательства. Для решения этой проблемы парламент внес поправки в Закон о выплате компенсаций жертвам дорожно-транспортных происшествий 1975 года и предусмотрел возможность предъявления иска на промежуточную компенсацию, по поводу чего Верховный суд отметил следующее:

"Основополагающая идея учреждения немедленной компенсации и цель, которую законодатель преследовал этой законодательной новеллой, заключается в том, чтобы незамедлительно выплатить жертве дорожно-транспортного происшествия сумму, необходимую для покрытия его/ее расходов, включая расходы на госпитализацию и

удовлетворение его/ее жизненных потребностей или потребностей его/ее семьи до принятия окончательного решения в отношении его/ее права на компенсацию. Общая идея состоит в том, чтобы предоставить жертве эти средства как можно скорее, с тем чтобы позволить ему/ей и его/ее семье удовлетворить эти основные потребности, которые нельзя отложить до судебного рассмотрения его/ее иска, которое может потребовать весьма длительного времени...".

C.A. 387/82 Karnit - Compensation for Traffic Accident Victims Fund v. Assido, P.D. vol. 40(4) 213, 219.

406. В связи с другим делом Верховный суд обсудил Закон об исполнении судебных решений 1967 года, который ограничивает права кредитора на взыскание убытков в зависимости от социально-экономического положения должника:

"Законодатель стремился к тому, чтобы деятельность механизма по исполнению судебных решений не приводила к потере должником всего имущества и не превращала его в бремя для всего общества. Такова основа ряда положений, вытекающих из социальных по своей сути идей, которые предусмотрены в указанном законе и требуют учета обстоятельств, в которых в настоящее время находится должник.

Например, в главе В, посвященной конфискации движимого имущества... статья 22 определяет, какое недвижимое имущество не подлежит конфискации. В число этих предметов имущества включены те, которые необходимы для удовлетворения потребностей кредитора и его/ее семьи в питании, необходимой для них одежды и мебели, инвентаря и оборудования, являющихся источником существования кредитора и его/ее семьи (с некоторыми ограничениями) и т.д. Это также относится и к конфискации имущества, находящегося в распоряжении третьей стороны... В пункте а) статьи 50 указанного закона перечисляется не подлежащее конфискации имущество третьей стороны... В этом разделе, в частности, указываются минимальные денежные суммы, принадлежащие третьей стороне и представляющие собой часть заработной платы задолжавшей стороны, которые необходимы для обеспечения ее существования, с тем чтобы она не страдала от нищеты и унижений голода... Все вышеуказанные положения закона определяют ту степень, в которой учитываются текущие обстоятельства должника и в основе которых лежит отмеченный нами важный и ценный социальный принцип".

C.A. 711/84 Israel Discount Bank Ltd. v. Fishman, P.D. vol. 41(1) 369, 374-375.

407. В ряде случаев Верховный суд рассматривал вопрос о минимальных стандартах жизни в контексте условий тюремного заключения и пришел к выводу о том, что:

"В Израиле лишенное свободы или находящееся под арестом лицо имеет право на такие условия содержания, которые обеспечивают ему достойную цивилизованного человека жизнь. Мы не придаем значения тому факту, что это право не нашло

своего отражения ни в одном законодательном акте. Оно является одним из основных прав человека и в уважающем закон демократическом обществе оно очевидно до такой степени, как если бы оно было формально где-то записано и введено в действие. Мы уже подчеркивали, что в случае необходимости лишить человека физической свободы путем помещения его под стражу этот акт не должен быть направлен на лишение его/ее чувства самоуважения и человеческого достоинства...

Каковы условия, обеспечивающие достойную цивилизованного человека жизнь? Кроме физических потребностей, цивилизованный человек имеет также и духовные потребности: он, например, может жить, питаясь голыми руками. Однако во время еды цивилизованный человек нуждается в тарелке, ложке и вилке. Цивилизованный человек не обязательно являет собой пример цивилизованности, однако он живет в такое время и в таком месте, которые характеризуются подобной цивилизацией... Поэтому необходимо установить минимальные стандарты, определяющие "условия, обеспечивающие достойную цивилизованного человека жизнь" в тюрьме. В то же время чем выше и лучше становятся эти стандарты, тем лучше, в то время как попытки их снижения и несоблюдения приводят к невыполнению минимальных обязательств цивилизации...

Эти стандарты могут устанавливаться в зависимости от потребностей обычного человека. Раз уж мы принуждаем заключенного - даже если он лишь недавно прибыл в нашу страну в качестве нежданного иностранца или врага и террориста - находиться в израильской тюрьме, то он/она имеют право на условия жизни в соответствии с минимальными стандартами народа Израиля, и мы должны либо гарантировать их, либо предоставить их".
H.C. 221/80 Darwish v. The Prison Service, P.D. vol. 35(1) 536, 538-40 [мнение меньшинства, отклоненное по другим причинам].

408. Приведенные выше цитаты не являются свидетельством последовательного и систематического судебного подхода. В израильской юриспруденции можно обнаружить также и примеры игнорирования социально-экономических факторов при вынесении судебных решений. Но указанные цитаты являются обнадеживающими признаками, если их рассматривать в контексте растущей информированности населения о социальных правах как основных или конституционных правах.

Существующий уровень жизни населения Израиля

Имеющиеся данные об уровне жизни и нищете

i) Уровень жизни

409. В нижеследующих таблицах приводятся основные имеющиеся на это время данные об уровне жизни в Израиле.

**БЮДЖЕТ ГОРОДСКИХ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ В РАЗБИВКЕ ПО ДЕЦИЛЯМ ЧИСТОГО ОБЩЕГО ДОХОДА
НА ЧЛЕНА ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И СТАТУСУ ЗАНЯТОСТИ ГЛАВЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА
1992/93 ГОД**

	Статус занятости главы домашнего хозяйства			Дециль									Итого
	домашнего хозяйства		Верхний	9	8	7	6	5	4	3	2	Нижний	
	He работает	Работает по найму											
Верхний лимит децилей (НИИШ) Население домашних хозяйств (в тысячах) Среднее число членов домашних хозяйств Среднее число рядовых членов домашнего хозяйства Среднее число кормильцев на домашнее хозяйство НИИШ на домашнее хозяйство в месяц в средних ценах рассматриваемого периода Чистый общий доход Денежный доход Чистый денежный доход Расходы в денежном выражении ОБЩИЙ ДОХОД БРУТТО - ИТОГО Работа Капитал Пенсии Пособия и помощь НЕПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ ИТОГО Обязательные выплаты Пересчисления другим домашним хозяйствам ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ - ИТОГО Продукты питания Овощи и фрукты Жилье Содержание жилых помещений и хозяйства Мебель и бытовая техника Одежда и обувь Медицинское обслуживание Образование, культура и развлечения Транспорт и связь Прочие товары и услуги	435,7	145,8	695,1	3 460,0	2 687,0	2 198,0	1 885,0	1 818,0	1 385,0	182,0	976,0	760,0	
	2,7	4,1	3,8	127,7	127,7	127,7	127,5	127,7	127,6	127,8	127,7	127,5	
	2,3	3,2	3	2,3	3,1	3,3	3,3	3,5	3,4	3,7	3,9	4,2	
				2,1	2,6	2,7	2,8	2,8	2,8	3,0	3,0	3,2	
	0,4	1,7	1,6	1,4	1,6	1,6	1,5	1,4	1,2	1,2	0,9	0,9	
													0,5

**СРЕДНЕМЕСЯЧНЫЙ ДЕНЕЖНЫЙ ДОХОД БРУТТО ГОРОДСКИХ ДОМАШНИХ ХОЗЯЙСТВ
В РАЗБИВКЕ ПО ИСТОЧНИКАМ**

Финансовые данные - в единых ценах каждого обследованного года

	1995	1994	1993	1990	1985
Глава домашнего хозяйства - работает по найму					
Домашние хозяйства (в тысячах)	863,5	796,1	732,6	632,8	599,1
Среднее число членов домашнего хозяйства	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8
Средний возраст главы домашнего хозяйства	40,4	40,9	41,0	41,2	41,1
Среднее число кормильцев на домашнее хозяйство	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6
Среднемесячный денежный доход (НИШ)					
на домашнее хозяйство - брутто	8 320	7 341	6 048	46 027	1 250
- нетто	6 468	5 862	4 882	3 231	927
на рядового члена - брутто	2 720	2 448	1 983	1 337	411
- нетто	2 115	1 954	1 600	1 073	305
Среднемесячный чистый денежный доход на рядового члена					
Реальные изменения в процентах (1)	-1,7	8,7	0,9	-1,1	
Коэффициент Джини	0,243	0,252	0,230	0,220	0,218
ИСТОЧНИКИ ДОХОДОВ - ИТОГО (в процентах)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Работа по найму - итого	85,8	85,8	85,7	87,7	89,6
Доход главы домашнего хозяйства	61,8	61,9	62,7	66,4	69,1
Доход супруги/супруга главы домашнего хозяйства	16,7	17,6	16,5	16,0	15,4
Доход других кормильцев	7,3	6,3	6,4	5,2	5,1
Работа не по найму	2,5	2,0	2,4	2,7	1,6
Имущество и помощь	11,3	12,1	12,0	9,6	8,8
Включая помощь и пособия от учреждений	7,6	7,3	7,6	6,1	5,7
Неработающий глава домашнего хозяйства					
Домашние хозяйства (в тысячах)	372,6	368,2	367,3	338,4	271,1
Среднее число членов домашнего хозяйства	2,2	2,3	2,4	2,3	2,3
Средний возраст главы домашнего хозяйства	62,4	61,1	60,0	60,2	61,2
Среднее число кормильцев на домашнее хозяйство	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Среднемесячный денежный доход (НИШ)					
на домашнее хозяйство - брутто	2 690	2 252	1 939	1 327	374
- нетто	2 576	2 207	1 903	1 287	367
на рядового члена - брутто	1 326	1 065	897	623	180
- нетто	1 270	1 044	881	604	177
Чистый денежный доход на рядового члена					
Реальные изменения в процентах (1)	10,6	5,6	-1,5	5,6	
Коэффициент Джини	296	0,275	0,272	0,275	0,266
ИСТОЧНИКИ ДОХОДОВ - ИТОГО (в процентах)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Работа	4,4	9,7	8,0	10,0	9,4
Имущество и помощь в Израиле - итого	88,9	83,5	86,5	83,3	80,9
Капитал и собственность	3,4	2,2	2,7	2,6	2,8
Пенсии	29,2	26,0	24,7	24,4	23,9
Пособия и помощь от учреждений	55,0	53,7	57,2	54,4	52,6
Помощь от частных лиц	1,3	1,6	1,8	1,9	1,5
Собственность и помощь из-за границы	6,6	6,9	5,6	6,8	9,7

ГОРОДСКИЕ ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА ВО ГЛАВЕ С РАБОТАЮЩИМИ ПО НАЙМУ В РАЗБИВКЕ ПО ДЕЦИЯМ
ЕЖЕМЕСЯЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ДОХОДА ВРУТТО НА ГОРОДСКОЕ ДОМАШНЕЕ ХОЗЯЙСТВО И ПО ХАРАКТЕРИСТИКАМ
ГЛАВЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА
1995 ГОД

	Децили дохода										Итого
	Верхний	9	8	7	6	5	4	3	2	Пожниий	
Верхний лимит (НИИШ)		15 809	11 820	9 397	7 850	6 635	5 606	4 679	3 810	2 834	
Денежный доход брутто на домашнее хозяйство (НИИШ)	22 228	13 367	10 547	8 578	7 237	6 127	5 161	4 234	3 340	2 050	5 320
Чистый денежный доход на домашнее хозяйство (НИИШ)	14 364	10 076	8 267	7 080	6 136	5 300	4 567	3 829	3 100	1 947	6 468
Среднее число членов домашнего хозяйства	4,2	4,1	4,4	4,1	4,0	4,1	3,9	3,9	3,4	2,6	3,9
Среднее число рядовых членов домашнего хозяйства	3,3	3,2	3,4	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	2,8	2,3	3,1
Средний возраст главы домашнего хозяйства	45,9	44,0	42,5	40,8	40,8	39,5	38,7	37,6	37,6	36,5	40,4
ИТОГО (в процентах)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Образование (классы)											
До 8	(1,4)	(5,4)	8,9	9,1	10,7	13,4	16,2	17,0	19,2	23,6	12,5
9 - 12	21,5	34,5	45,7	44,6	47,9	49,5	49,9	47,7	50,9	43,2	43,5
13 +	77,1	60,1	45,3	46,3	41,4	37,2	34,0	35,3	29,9	33,1	44,0
Возраст											
До 34	12,3	20,0	24,2	33,2	34,8	38,0	40,3	46,0	49,3	56,2	35,4
35 - 54	69,4	61,2	63,0	53,7	50,7	50,6	46,6	43,3	37,8	30,4	50,7
55 - 64	16,3	16,3	11,3	11,5	11,7	9,6	10,9	8,8	9,7	8,4	11,4
65 +	(2,0)	(2,6)	(1,5)	(1,5)	(2,9)	(1,8)	(2,2)	(1,9)	3,2	5,0	2,5
Евреи - итого	97,5	95,1	93,7	91,7	90,5	88,8	81,1	80,8	80,6	81,2	88,1
Континент рождения											
Азия - Африка	11,7	16,6	19,3	19,8	18,0	16,4	12,6	12,9	17,6	17,4	16,2
Европа - Америка	28,2	28,9	24,4	28,4	29,4	31,2	31,5	27,8	27,0	31,0	28,8
Израиль	57,4	49,7	50,0	43,1	42,6	41,0	36,6	39,6	35,1	32,3	42,7
Арабы и другие	(2,5)	(4,9)	(6,3)	8,3	9,5	11,2	18,9	19,2	19,4	18,8	11,9

**ГОРОДСКИЕ ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА ВО ГЛАВЕ С РАБОТАЮЩИМИ ПО ПАЙМУ В РАЗВЕРКЕ ПО ДЕЦИЯМ ЧИСТОГО
ЕЖЕМЕСЯЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ДОХОДА ПА РЯДОВОГО ЧЛЕНА ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И ПО ХАРАКТЕРИСТИКАМ
ГЛАВЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА
1995 ГОД**

	Децильи дохода										Итого
	Верхний	9	8	7	6	5	4	3	2	Нижний	
	3 887	3 154	2 608	2 246	1 947	1 680	1 441	1 182	912		
Верхний предел (НИИ)											
Денежный доход brutto на домашнее хозяйство (НИИ)	19 279	13 005	10 734	8 773	6 480	5 706	4 880	4 082	2 769		8 320
Чистый денежный доход на домашнее хозяйство (НИИ)	12 599	9 487,0	8 242,0	7 018,0	5 527,0	4 952,0	4 330,0	3 690,0	2 623,0		6 468,0
Среднее число членов домашнего хозяйства	2,8	3,2	3,5	3,6	3,7	3,8	4,0	4,3	4,7	5,0	3,9
Среднее число рядовых членов на хозяйство	2,4	2,7	2,9	2,9	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5	3,7	3,1
Средний возраст главы домашнего хозяйства	46,0	44,2	42,0	41,7	40,1	40,6	38,5	37,9	37,5	35,6	40,4
ИТОГО (процентов)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Образование (классы)											
До 8	(1,5)	(3,7)	5,5	9,4	8,8	13,6	11,6	16,4	24,0	30,5	12,5
9-12	19,4	33,2	42,7	48,5	46,1	44,5	50,1	49,8	52,6	48,4	43,5
13 +	79,1	63,1	51,8	42,1	45,0	42,0	38,3	33,8	23,4	21,2	44,0
Возраст											
До 34 лет	24,1	26,5	27,9	31,1	36,8	33,5	38,3	41,8	43,1	51,2	35,4
35-54 года	47,4	52,0	56,0	53,0	50,0	53,8	52,9	49,0	48,9	43,6	50,7
55-64 года	23,0	17,1	13,5	13,0	11,9	10,4	7,2	7,4	6,4	4,5	11,4
65 + и старше	5,5	4,4	(2,6)	(2,9)	(1,3)	(2,3)	(1,6)	(1,8)	(1,5)	2,5	2,5
<i>Европ - итого</i>	98,4	98,7	97,3	95,0	92,6	92,8	86,4	82,1	73,5	64,2	88,1
Континент рождения											
Азия-Африка	9,8	13,8	15,1	20,2	15,6	20,2	14,4	14,6	19,2	19,2	16,2
Европа-Америка	31,4	33,9	26,8	28,3	28,5	35,5	31,9	31,3	23,1	17,1	28,8
Израиль	57,0	51,1	54,9	46,5	48,3	36,6	39,0	36,0	30,1	27,6	42,7
<i>Арабы и другие</i>			(2,7)	(5,0)	(7,3)	(7,2)	13,6	17,9	26,5	35,8	11,9

**ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА В РАЗБИВКЕ ПО ПЛОТНОСТИ ЗАСЕЛЕНИЯ, РЕЛИГИИ,
МЕСТА РОЖДЕНИЯ, ПЕРИОДА ИММИГРАЦИИ И МЕСТА ПРОЖИВАНИЯ ГЛАВЫ
ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА
1996 ГОД**

	Средняя плотность	Число человек на комнату								Итого	
		3,00+	2,50-2,99	2,01-2,49	2,00	1,50-1,99	1,01-1,49	1,00	-1,00	%	000
ЕВРЕИ	0,97	0,8	0,8	0,8	3,9	9,4	16,9	22,2	45,3	100,0	1 340,0
Место рождения и период иммиграции											
<i>Израиль</i>	1,03	1,1	1,1	0,8	4,6	10,6	19,7	23,7	38,4	100,0	564,8
Место рождения отца:											
<i>Израиль</i>	0,99	(1,7)	(1,5)	(0,6)	3,9	7,5	14,8	26,3	43,8	100,0	104,2
<i>Азия-Африка</i>	1,15	1,3	1,4	1,1	6,8	15,5	24,0	23,2	26,8	100,0	261,0
<i>Европа-Америка</i>	0,91	(0,7)	(0,5)	(0,7)	2,0	5,5	16,5	23,1	50,9	100,0	197,2
<i>Азия - Африка</i>	0,99	0,9	(0,6)	1,3	4,3	11,0	17,3	18,2	46,5	100,0	281,4
<i>До 1960</i>	0,93	(0,7)	(0,2)	(1,0)	3,2	8,8	15,4	18,0	52,6	100,0	179,0
<i>1961-1964</i>	1,12	(1,0)	(1,5)	(1,3)	6,0	15,3	23,1	18,6	33,2	100,0	41,4
<i>1965 +</i>	1,11	(1,5)	(0,9)	(2,3)	6,1	14,3	19,1	18,6	37,2	100,0	57,7
<i>Из них: Азия</i>	0,94	(0,4)	(0,3)	(0,9)	4,0	9,3	16,0	17,8	51,2	100,0	130,3
<i>До 1960</i>	0,91	(0,5)	0,4	(0,9)	3,5	8,3	14,5	17,8	54,2	100,0	99,2
<i>1961 - 1964</i>	1,08	-	-	-	(7,8)	(15,0)	(24,4)	(13,5)	38,1	100,0	6,7
<i>1965 +</i>	1,01	(0,1)	-	(1,0)	(5,0)	11,6	20,2	19,8	42,0	100,0	22,9
<i>Европа - Америка</i>	0,88	(0,3)	0,6	(0,4)	3,0	6,9	13,3	22,7	52,8	100,0	486,0
<i>До 1960</i>	0,65	(0,1)	(0,3)	(0,1)	(0,5)	2,5	4,7	13,5	78,4	100,0	159,6
<i>1961 - 1964</i>	0,83	-	(0,4)	(0,3)	(0,9)	(4,5)	11,8	20,3	61,8	100,0	23,8
<i>1965 - 1974</i>	0,87	(0,2)	(0,7)	(0,5)	(2,3)	5,4	15,4	19,6	55,9	100,0	56,9
<i>1975 - 1979</i>	0,94	(0,3)	(1,0)	(1,1)	(2,3)	(7,5)	14,6	23,2	50,0	100,0	25,8
<i>1980 - 1989</i>	0,93	(0,8)	(0,8)	(0,9)	(2,4)	7,2	16,9	19,2	51,9	100,0	28,9
<i>1990 - 1991</i>	1,07	(0,3)	(0,7)	(0,6)	4,4	10,5	21,4	33,6	28,5	100,0	100,3
<i>1992 +</i>	1,08	(0,4)	(1,0)	(0,6)	7,1	12,4	17,3	30,6	30,7	100,0	87,2
Тип места проживания (размер населенного пункта)											
<i>Городские населенные пункты</i>	0,97	0,8	0,8	0,7	4,0	9,3	16,8	22,3	45,3	100,0	1 254,7
<i>Иерусалим</i>	1,06	2,5	1,7	(1,3)	5,3	11,3	16,2	19,4	42,2	100,0	119,1
<i>Тель-Авив - Яфо</i>	0,87	(0,4)	(0,7)	(0,6)	4,2	6,6	10,7	22,5	54,4	100,0	139,7
<i>Хайфа</i>	0,84	(0,4)	(0,5)	(0,2)	(1,9)	5,6	11,1	22,8	57,6	100,0	82,6
<i>100 000 - 199 999</i>	1,01	0,9	1	1,1	4,2	10,2	18,6	21,2	42,7	100,0	368,9
<i>50 000 - 99 999</i>	0,97	(0,3)	(0,5)	(0,7)	3,0	9,6	19,5	21,9	44,4	100,0	141,9
<i>20 000 - 49 999</i>	0,96	(0,5)	(0,4)	(0,5)	3,6	8,7	16,8	24,9	44,7	100,0	255,8
<i>10 000 - 19 999</i>	1,00	(0,5)	(0,5)	(0,7)	4,7	11,6	18,7	23,1	40,3	100,0	85,8
<i>2 000 - 9 999</i>	0,99	(0,6)	(1,0)	(0,7)	4,7	10,1	19,2	22,0	41,8	100,0	60,9
<i>Из них:</i>											
<i>Осваиваемые</i>	1,03	(0,5)	(0,6)	(0,8)	4,4	11,4	18,8	24,5	39,1	100,0	157,6
<i>Север</i>	1,00	(0,5)	(0,6)	(0,5)	3,9	10,1	17,9	25,1	41,4	100,0	83,3
<i>Юг</i>	1,05	(0,6)	(0,5)	(1,1)	5,1	12,9	19,7	23,8	36,4	100,0	74,4
<i>Сельские населенные пункты</i>	0,98	(0,6)	(1,1)	(0,8)	3,3	9,7	18,4	20,6	45,5	100,0	85,3
<i>С/х кооперативы</i>	0,93	(0,3)	(1,0)	(0,5)	(2,8)	8,1	17,2	20,9	49,1	100,0	44,1
<i>Деревни</i>	1,02	(1,0)	(1,1)	(1,2)	(3,8)	11,3	19,7	20,3	41,6	100,0	41,2
АРАБЫ И ДРУГИЕ	1,52	9,1	7,1	6,3	14,0	19,7	16,2	14,2	13,4	100,0	200,8
<i>Мусульмане</i>	1,74	11,3	8,2	8,0	15,6	21,3	15,1	10,3	10,3	100,0	141,6
<i>Христиане</i>	1,27	(2,9)	(4,0)	(2,2)	10,4	19,2	18,3	22,7	23,4	100,0	37,2
<i>Друзья и другие</i>	1,37	(5,7)	(5,5)	(0,7)	9,9	15,9	19,8	24,7	16,9	100,0	22,1
Тип места проживания (размер населенного пункта)											
<i>Городские населенные пункты</i>	1,62	9,2	7,1	6,1	14,0	19,4	16,0	14,4	13,8	100,0	189,6
<i>Иерусалим</i>	2,13	27,5	14,3	6,7	14,3	11,3	(5,7)	12,2	8,1	100,0	30,5
<i>10 000 +</i>	1,45	4,8	4,3	4,5	12,1	21,9	17,9	17,7	16,8	100,0	84,9
<i>2 000 - 9 999</i>	4,62	6,7	7,5	7,7	16,0	19,9	18,1	11,6	12,6	100,0	74,2
<i>Сельские населенные пункты</i>	1,68	(8,6)	(7,0)	(8,2)	14,1	25,2	19,3	(10,0)	(7,7)	100,0	11,3

**ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА В РАЗБИВКЕ ПО ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ, ПЛОТНОСТИ
ЗАСЕЛЕНИЯ, МЕСТА РОЖДЕНИЯ ГЛАВЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И
КОЛИЧЕСТВУ ДЕТЕЙ В ДОМАШНЕМ ХОЗЯЙСТВЕ
1996 ГОД**

Группа населения число человек на комнату и место рождения	Среднее число детей на домашнее хозяйство		Число детей в домашнем хозяйстве					Из них: домашние хозяйства с детьми в возрасте до 17 лет - итого	Все домаш- ние хозяй- ства	
	Домашнее хозяйство с детьми в возрасте до 17 лет	Все домаш- ние хозяй- ства	6 +	4 - 5	3	2	1			
			В процентах							В тыс.
ЕВРЕИ - ВСЕГО (1)	2,21	1,08	2,6	10,1	19,6	33,4	34,3	100,0	658,0	1 339,7
До 0,99	1,54	0,30	-	(0,9)	10,0	30,8	58,3	100,0	119,5	606,6
1,00 - 1,99	2,16	1,55	0,9	9,5	22,4	35,8	31,6	100,0	464,1	647,7
2,00 - 2,99	3,37	2,94	13,7	28,5	18,2	25,7	13,9	100,0	64,6	74,1
3,00 +	5,17	4,87	42,7	28,7	(11,6)	(8,5)	(8,4)	100,0	9,6	10,2
Израиль - итого	2,35	1,47	3,0	11,1	23,1	35,1	27,7	100,0	352,6	564,7
До 0,99	1,62	0,52	-	(1,1)	11,8	35,3	51,7	100,0	69,3	216,8
1,00 - 1,99	2,31	1,85	1,0	10,4	27,2	37,2	24,1	100,0	244,0	304,3
2,00 - 2,99	3,63	3,26	15,0	34,3	18,4	24,5	7,8	100,0	33,1	36,8
3,00 +	5,62	5,39	49,7	(28,1)	(12,5)	(5,7)	(3,9)	100,0	6,1	6,4
Азия-Африка - итого	2,32	1,03	3,2	12,8	21,2	29,8	33,0	100,0	125,2	281,4
До 0,99	1,50	0,20	-	(0,5)	(10,3)	28,2	61,0	100,0	17,7	130,7
1,00 - 1,99	2,25	1,54	(1,3)	12,2	23,7	31,7	31,2	100,0	89,7	130,7
2,00 - 2,99	3,39	3,04	14,5	28,0	22,0	21,8	13,8	100,0	15,5	17,3
3,00 +	4,36	3,94	(26,8)	(31,4)	(5,4)	(21,1)	(15,4)	100,0	2,2	2,5
Европа-Америка - итого	1,84	0,67	1,4	6,1	11,5	32,5	48,5	100,0	176,4	485,8
До 0,99	1,37	0,17	-	(0,8)	(5,9)	22,7	70,7	100,0	32,2	256,0
1,00 - 1,99	1,82	1,11	(0,4)	6,0	12,5	35,3	45,8	100,0	127,4	208,4
2,00 - 2,99	2,81	2,23	(10,2)	16,4	13,7	32,6	27,1	100,0	15,5	19,6
3,00 +	(4,31)	(4,02)							(1,2)	(1,3)
АРАБЫ И ДРУГИЕ - ВСЕГО	3,06	2,25	8,8	26,9	19,8	25,3	19,3	100,0	148,2	201,2
До 0,99	1,45	0,40	-	(3,3)	(5,1)	(23,6)	67,9	100,0	7,4	26,9
1,00 - 1,99	2,45	1,82	(1,0)	16,9	25,9	32,5	23,7	100,0	74,8	100,8
2,00 - 2,99	3,64	3,20	12,8	42,4	15,5	19,5	10,0	100,0	48,3	54,9
3,00 - 3,99	4,80	4,53	34,4	39,6	(10,9)	(9,3)	(5,7)	100,0	12,4	13,2
4,00 +	4,47	4,45	(32,8)	(29,9)	(13,7)	(19,1)	(4,4)	100,0	5,3	5,3

Включая: Место рождения неизвестно.

**ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА В РАЗБИВКЕ ПО ПЛОТНОСТИ ЗАСЕЛЕНИЯ,
РАЗМЕРУ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И ГРУППЕ НАСЕЛЕНИЯ**

1996 ГОД

Число человек на одну комнату	Число членов домашнего хозяйства									
	В среднем на домашнее хозяйство	7 +	6	5	4	3	2	1	Итого %	000
ЕВРЕИ - ИТОГО	3.32	4.3	6.8	14.6	18.4	15.5	22.9	17.5	100.0	340.0
до 0.49	1.16	-	-	-	(0.2)	(1.1)	13.1	85.5	100.0	145.7
0.5	1.51	-	-	-	(0.4)	3.5	42.5	53.6	100.0	114.9
0.51 - 0.99	2.70	(0.1)	1.1	5.9	14.8	23.0	49.3	5.8	100.0	346.2
1.00	3.25	(0.4)	2.5	13.5	25.9	30.1	18.5	9.1	100.0	296.7
1.01 - 1.49	4.59	5.1	8.7	35.9	42.3	5.1	3.0	-	100.0	225.9
1.50 - 1.99	5.27	13.8	29.0	35.6	7.3	14.4	-	-	100.0	125.2
2.00	5.14	15.0	37.8	9.0	21.1	5.4	10.3	(1.4)	100.0	52.5
2.01 - 2.49	7.58	81.7	(18.4)	-	-	-	-	-	100.0	10.6
2.50 - 2.99	6.88	48.7	-	37.3	(14.0)	-	-	-	100.0	11.0
3.00 +	7.87	59.8	20.6	(6.9)	(1.7)	(10.1)	(0.8)	-	100.0	10.2
АРАБЫ И ДРУГИЕ - ИТОГО	5.06	24.3	15.7	16.8	16.6	11.2	10.0	5.4	100.0	200.8
До 0.99	2.21	(0.2)	(1.4)	(2.1)	(6.9)	21.1	41.3	27.0	100.0	26.9
1.00	3.00	-	(0.8)	7.2	28.2	30.3	22.4	11.2	100.0	28.5
1.01 - 1.49	4.56	7.8	(6.2)	31.2	45.2	(5.8)	(3.8)	-	100.0	32.5
1.50 - 1.99	5.39	16.8	29.4	33.6	6.0	14.3	-	-	100.0	39.6
2.00	5.62	20.5	45.1	8.4	18.9	(1.0)	(4.6)	(1.6)	100.0	28.1
2.01 - 2.49	7.39	91.2	(8.8)	-	-	-	-	-	100.0	12.5
2.50 - 2.99	7.36	65.5	-	32.3	(2.3)	-	-	-	100.0	14.3
3.00 +	8.39	71.2	18.9	(3.8)	(4.5)	(1.6)	-	-	100.0	18.4
Среднее число человек на комнату										
Евреи		1.87	1.44	1.22	1.06	0.89	0.65	0.41		0.97
Арабы и другие		2.41	1.77	1.55	1.28	1.02	0.76	0.53		1.62

**ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА В РАЗБИВКЕ ПО ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ,
РАЗМЕРУ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И КОЛИЧЕСТВУ ЖИЛЫХ КОМНАТ**

1996 ГОД

Количество жилых комнат	Число членов домашнего хозяйства							Итого
	7 +	6	5	4	3	2	1	
ЕВРЕИ - ИТОГО в тысячах	58.2	91	195.9	246.5	208.2	306.3	233.9	1 340.0
- в процентах	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	-		(0.1)	(0.1)	(0.5)	1.8	11.8	2.6
1.5	(0.2)	(0.4)	(0.3)	(0.6)	1.4	2.2	8.6	2.4
2	(2.5)	(1.8)	2.1	4.5	8.7	18.0	26.4	11.4
2.5	2.1	(2.1)	2.4	3.7	5.5	9.5	10.6	6.1
3	17.1	21.8	22.8	32.4	43.0	41.2	31.2	33.1
3.5	5.6	5.1	7.1	6.4	6.6	5.1	2.5	5.4
4	35.3	34.7	31.5	31.2	23.0	16.0	7.3	22.7
4.5+	37.2	33.9	33.8	21.2	11.3	6.3	1.6	16.2
<i>Среднее количество комнат на человека</i>	0.53	0.70	0.82	0.94	1.13	1.53	2.45	1.03
АРАБЫ И ДРУГИЕ								
ИТОГО - в тысячах	48.9	31.5	33.7	33.4	22.4	20.0	10.9	200.8
- в процентах	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1	(1.1)	(0.4)	(1.8)	(2.5)	(1.3)	(6.4)	33.2	3.6
2	7.8	10.6	14.0	16.9	26.5	38.0	39.3	17.6
3	45.3	43.8	46.4	47.0	46.9	39.5	23.4	43.9
3.5+	45.8	45.2	37.9	33.7	25.3	16.1	(4.0)	34.8
<i>Среднее количество комнат на человека</i>	0.42	0.57	0.65	0.78	0.98	1.31	1.88	0.62

II. *Бедность*

410. Национальный институт страхования с начала 70-х годов систематически собирает и публикует данные о бедности в Израиле. Ежегодный доклад о бедности, представляемый правительству, который широко освещается средствами массовой информации, поднимает затрагивающие общество основные проблемы и помогает правительству пересмотреть и переоценить свою политику по борьбе с бедностью.

411. Определение бедности, принятое НИС, является весьма относительным, и в соответствии с ним семья считается бедной, когда уровень ее жизни опускается ниже среднего. Хотя уровень жизни семьи является многомерной концепцией, выражаемой с учетом различных аспектов (доход, жилищные условия, состояние здоровья, образование и т.д.), уровень бедности измеряется лишь исходя из данных о доходах, имеющихся на данный момент. Уровень бедности в Израиле определяется как 50% от чистого среднего дохода с поправкой на размер семьи.

412. По данным доклада НИС за 1993 год, 16% всех семей имели доход ниже уровня бедности, причем средний чистый доход бедной семьи составлял 75% от уровня бедности. Выплата пособий, особенно пособий НИС, играет решающую роль в сокращении бедности и различий в доходах. При отсутствии пособий (главным образом пособий НИС) к числу бедных можно было бы отнести 34% всех семей, что означает, что пособия позволяют более чем в половину сократить бедность в стране. Хотя выплаты по пособиям, главным образом группам населения с низкими доходами, серьезно помогают в сокращении бедности среди престарелых, безработных и многодетных семей, именно эти группы чаще всего оказываются в числе бедных: почти пятая часть престарелых, одна треть многодетных семей и половина безработных считаются бедными. Уровень бедности также относительно высок среди нееврейских семей - более трети из них являются бедными.

413. Эти данные необходимо рассматривать совместно со следующими таблицами, в которых говорится о ресурсах и их использовании, включая ВВП, ВВП, ВВП и ВВП на душу населения, частные потребительские расходы за несколько лет, а также ВВП по децилям.

РЕСУРСЫ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ

	Валовой национальный продукт	Минус: чистые выплаты за рубежом	Валовой внутренний продукт	На душу населения		Валовой внутренний продукт коммерческого сектора	Минус:		Валовой внутренний продукт	Минус: импорт товаров и услуг	Использование ресурсов								
				Валовой внутренний продукт	Частные потребительские расходы		Владельцы жилья	Услуги общих государственных и некоммерческих учреждений			Экспорт товаров и услуг	Формирование внутреннего капитала	Частные государственные потребительские расходы	Общие государственные потребительские расходы	Итого				
В текущих ценах											В текущих ценах								
НИИШ/тысячи											НИИШ/миллионы								
1950	44	3	47	10 109	5 538	7 062	1 626	5 666	12 806	4 698	562	5 710	7 016	5 304	17 418				
1951	67	4	71	11 151	5 745	9 275	1 940	7 298	16 663	5 018	783	6 748	8 585	6 433	21 172				
1952	97	11	108	10 831	5 738	9 674	2 306	7 275	17 397	4 616	1 025	5 802	9 216	6 336	21 256				
1953	119	17	136	10 389	5 776	9 349	1 580	7 422	17 145	4 712	1 260	4 854	9 532	6 653	21 169				
1954	163	16	179	12 116	6 485	11 268	1 842	8 804	20 471	5 188	1 793	5 417	10 956	7 754	24 679				
1955	201	15	216	13 291	6 737	12 676	3 179	10 543	23 265	5 582	1 843	6 670	11 792	9 012	27 619				
1956	244	13	257	13 859	7 081	13 915	3 553	10 971	25 340	6 500	2 099	6 305	12 947	12 275	30 655				
1957	280	19	299	14 286	7 166	15 273	3 865	11 477	27 580	6 445	2 512	7 387	13 834	10 730	32 508				
1958	323	24	347	14 799	7 621	16 494	4 179	11 908	29 600	7 234	2 797	7 933	15 242	11 183	35 320				
1959	371	26	397	16 185	8 108	18 858	4 588	12 648	33 374	7 751	3 686	8 668	16 719	11 796	39 271				
1960	420	26	446	16 806	8 471	20 203	5 016	13 016	35 578	8 924	4 654	9 098	17 932	12 515	42 720				
1961	484	54	538	18 017	9 089	22 637	5 375	14 074	39 455	11 021	5 399	10 834	19 904	14 533	48 831				
1962	556	84	640	18 965	9 619	25 149	5 750	15 025	43 395	12 673	6 342	11 957	22 010	16 034	54 420				
1963	727	39	766	20 157	10 178	27 977	6 193	16 363	47 968	13 545	7 286	12 355	24 221	17 817	59 555				
1964	839	50	889	21 283	10 841	30 987	6 693	17 509	52 728	15 417	7 728	14 978	26 858	18 468	66 148				
1965	903	149	1 052	22 226	11 116	33 657	6 894	18 908	56 957	15 248	8 200	15 068	28 486	20 112	69 635				
1966	998	158	1 156	21 880	11 058	33 470	7 391	19 905	57 527	15 160	9 065	12 624	29 074	22 029	70 020				
1967	1 030	175	1 205	21 675	10 928	33 569	7 807	21 861	58 853	16 606	9 818	9 782	29 671	29 420	73 053				
1968	1 393	24	1 417	24 194	12 006	39 879	8 567	22 693	67 900	21 561	12 540	14 566	33 694	31 983	87 390				
1969	1 607	28	1 635	26 536	12 854	45 756	9 064	24 540	76 536	24 827	13 409	18 433	37 074	37 045	99 166				
1970	1 877	35	1 912	27 708	12 761	49 167	9 809	26 571	82 403	29 242	14 712	20 903	37 950	46 124	109 939				
1971	2 356	43	2 399	29 872	13 030	55 513	10 740	28 003	91 687	32 356	18 187	25 603	39 992	47 315	122 099				
1972	3 033	57	3 090	32 755	14 007	64 338	13 099	34 597	107 916	44 270	21 779	30 306	47 702	46 961	132 537				
1973	3 034	111	3 945	33 212	14 681	67 880	14 217	36 036	113 870	44 573	22 995	29 182	51 338	66 036	151 523				
1974	5 463	157	5 620	33 836	15 255	70 067	15 396	34 537	118 231	46 448	23 400	30 596	51 331	74 877	163 412				
1975	7 895	271	8 166	34 277	14 882	70 045	16 736	39 008	120 098	45 150	26 840	26 927	53 853	68 926	163 251				
1976	10 291	323	10 614	34 071	15 278	70 874	17 818	40 019	122 529	43 780	29 983	24 974	56 583	61 101	163 472				
1977	15 223	332	15 555	34 010	15 706														

РЕСУРСЫ И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ (продолжение)

	Валовой нацио- нальный продукт	Минус: чистые выплаты за рубежом	Валовой внутрен- ний продукт	На душу населения		Валовой внутрен- ний продукт	Минус:		Валовой внутрен- ний продукт	Минус: импорт товаров и услуг	Использование ресурсов					
				Валовой внутрен- ний продукт	Частные потребительские расходы		Владель- цы жилья	Услуги общих государствен- ных и неком- мерческих учреждений			Экспорт товаров и услуг	Формиро- вание внутрен- него капитала брутто	Частные государст- венные потребительские расходы	Общие государст- венные потребительские расходы	Итого	
В текущих ценах				НИИШ		В постоянных ценах									НИИШ/миллионы	
1978	24 531	636	25 167	34 665	16 684	73 633	18 699	41 780	127 562	48 430	31 361	25 622	61 395	65 842	174 037	
1979	45 940	1 562	47 502	35 423	17 502	77 200	19 543	43 433	133 588	49 764	32 304	28 839	66 306	61 402	180 971	
1980	107 245	3 802	111 047	35 841	16 547	80 592	20 337	43 595	138 343	46 676	34 819	25 037	63 870	66 108	180 852	
1981	256 073	6 350	262 423	36 877	18 381	85 467	21 112	43 976	144 844	51 438	36 645	23 962	72 196	70 381	193 068	
1982	579 212	17 780	596 992	36 706	19 510	85 968	21 888	45 397	146 889	53 277	35 370	27 646	78 106	65 809	197 405	
1983	1 496	46	1 542	36 957	20 832	88 565	22 521	45 810	150 644	56 898	35 957	30 755	84 916	62 787	205 722	
1984	7 286	326	7 612	37 013	19 017	90 709	23 168	46 324	153 940	56 296	40 839	28 565	79 094	66 453	207 549	
1985	27 331	1 119	28 450	37 983	18 925	96 288	23 742	46 117	160 781	55 770	44 929	25 049	80 110	68 875	212 390	
1986	42 423	1 561	43 984	38 733	21 448	101 346	24 161	45 324	166 503	60 915	47 425	26 897	92 198	62 176	224 522	
1987	54 774	1 804	56 578	40 487	22 990	109 787	24 610	45 631	176 881	72 465	52 274	28 184	100 440	73 426	248 337	
1988	68 474	1 779	70 253	41 216	23 634	113 739	25 134	47 347	183 065	70 338	51 510	28 712	104 973	71 520	251 116	
1989	83 333	2 204	85 537	41 066	23 320	115 115	25 709	48 047	185 547	66 889	53 566	28 128	105 364	65 408	248 944	
1990	103 310	2 496	105 806	42 192	23 865	123 764	26 348	48 820	196 622	72 963	54 624	34 944	111 217	69 746	266 440	
1991	132 198	2 490	134 688	41 895	24 100	131 566	27 049	50 771	207 341	84 261	53 214	48 645	119 274	72 762	289 334	
1992	157 568	3 202	160 770	43 130	25 084	142 568	28 449	51 333	220 979	91 725	60 501	51 870	128 519	72 918	310 563	
1993	181 978	2 940	184 918	43 432	26 230	147 428	29 720	52 795	228 511	104 706	66 835	54 110	138 007	76 216	332 414	
1994	219 872	3 313	223 185	45 184	27 908	159 057	30 689	55 135	243 962	116 142	75 278	58 788	150 683	76 319	359 870	
1995	255 901	5 272	261 473	47 098	29 184	173 029	31 612	56 529	261 170	126 075	82 918	64 802	161 832	77 693	387 245	
1996	296 956	6 856	303 812	47 949	29 927	182 089	32 761	57 964	272 813	135 718	87 079	69 206	170 276	81 971	408 531	
	В текущих ценах															
	296 956	6 856	303 812	53 397	33 012	200 549	38 006	65 257	303 812	141 634	93 660	73 181	187 831	90 774	445 446	

ЧАСТНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ В РАЗБИВКЕ ПО ПРЕДМЕТАМ И ВИДАМ

В млн. НИШ

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983
		В текущих ценах	В ценах 1995 года (1)												
1. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЧАСТНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ - ИТОГО (2 + 6)	187 831	170 276	161 832	150 683	138 007	128 619	119 274	111 217	105 364	104 973	100 440	92 198	80 110	79 094	84 916
2. ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ ПО ДОМАШНИМ ХОЗЯЙСТВАМ ИЗРАИЛЯ (3 - 4 + 5)	183 469	166 349	157 967	146 979	134 572	125 285	116 147	108 308	102 530	10 228	97 565	89 454	77 700	76 833	82 625
Потребление израильтянами за границей	8 995	8 967	8 253	7 520	6 119	5 367	5 347	5 133	5 268	4 595	4 310	4 025	3 437	4 702	5 034
Потребление нерезидентами в Израиле	9 709	8 803	9 151	7 873	7 223	6 690	4 487	5 232	5 567	5 044	5 709	4 842	6 142	5 688	5 137
Потребительские расходы домашних хозяйств на внутреннем рынке - всего	184 182	166 185	158 865	147 286	135 573	126 484	115 111	108 309	102 829	102 579	98 959	90 229	80 369	77 916	82 828
По предметам															
Напитки и табачные изделия	40 983	37 131	35 414	33 245	30 611	28 464	27 350	25 940	24 729	24 412	23 220	21 493	20 408	19 822	19 789
Одежда, обувь и личные вещи	11 064	10 385	10 302	9 463	8 218	6 906	6 036	5 585	5 173	5 408	5 655	4 595	3 794	3 303	3 861
Жилье	42 437	36 753	35 457	34 421	33 334	31 904	30 321	29 515	28 796	28 154	27 567	26 979	26 285	25 447	24 553
Электричество и топливо - домашнее потребление (1)	3 958	3 575	3 340	3 141	2 968	2 824	2 304	2 173	2 116	1 954	1 765	1 634	1 539	1 529	1 642
Мебель и бытовая техника	13 711	12 750	12 072	10 057	9 055	8 154	7 294	6 635	5 772	5 827	5 744	5 290	3 473	3 183	4 431
Содержание и текущий ремонт домашнего хозяйства	5 347	4 868	4 554	4 269	4 160	3 776	3 611	3 551	3 363	3 432	3 286	3 034	2 917	2 804	2 798
Личная гигиена и здоровье	11 627	10 668	10 033	9 402	8 453	7 634	6 952	6 657	6 285	5 779	5 512	4 935	4 442	4 412	4 472
Транспорт и связь	25 340	23 227	21 570	19 614	17 714	17 507	14 108	12 268	1 151	12 622	11 368	9 832	8 460	9 094	10 372
Отдых и развлечения	16 179	14 680	14 440	13 081	11 684	10 913	9 315	9 207	9 281	9 210	9 407	8 415	7 697	6 819	6 991
Товары и услуги	13 534	12 147	11 684	11 104	10 438	9 891	9 509	8 552	8 056	7 964	7 176	6 780	6 284	6 606	7 017

ЧАСТНЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ РАСХОДЫ В РАЗБИВКЕ ПО ПРЕДМЕТАМ И ВИДАМ (продолжение)

В млн. НИИ

	1996	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983
	В текущих ценах	В ценах 1995 года (1)													
По расходам															
... товары - всего	21 223	20 092	19 048	16 427	14 790	14 716	11 811	9 800	8 367	9 659	8 911	7 869	5 162	5 163	7 575
Мебель	5 166	4 712	4 410	4 025	3 526	3 104	2 899	2 578	2 548	2 395	2 362	2 215	1 747	1 655	1 878
Бытовая техника	8 545	8 038	7 662	6 054	5 541	5 057	4 409	4 066	3 252	3 449	3 398	3 092	1 842	1 654	2 576
Личный транспорт	7 512	7 342	6 976	6 414	5 776	8 709	4 542	3 112	2 523	3 953	3 189	2 546	1 663	2 265	3 818
... товары - итого	69 856	63 300	60 708	56 568	51 677	46 942	43 421	41 019	39 074	38 576	37 335	33 335	30 374	28 980	29 763
Напитки и табачные изделия	40 983	37 131	1	33 245	30 611	28 464	27 350	25 940	24 729	24 412	23 220	21 493	20 408	19 822	19 789
Топливо и электричество	7 747	6 467	6 115	5 746	5 380	5 101	4 320	3 969	3 965	3 725	3 437	3 093	2 752	2 668	2 660
Одежда, обувь и личные вещи	11 064	10 385	10 302	9 463	8 218	6 906	6 036	5 585	5 173	5 408	5 655	4 595	3 794	3 303	3 861
... товары бытового назначения	1 747	1 638	1 498	1 446	1 590	1 302	1 224	1 220	1 090	1 140	1 009	866	873	825	830
Косметика и товары медицинского назначения	5 335	4 945	4 647	4 363	3 703	3 191	2 756	2 626	2 466	2 134	2 077	1 758	1 518	1 557	1 573
Книги, газеты и канцтовары	1 739	1 550	1 450	1 289	1 310	1 187	1 069	1 069	1 131	1 066	1 211	1 016	919	797	866
... товары и прочие расходы	1 241	1 184	1 282	1 040	943	924	820	766	752	775	703	650	439	372	453
Жилье	42 437	36 753	35 457	34 421	33 334	31 904	30 321	29 515	28 796	28 154	27 567	26 979	26 285	25 447	24 553
Прочие услуги	50 666	46 0	43 652	40 350	36 707	34 031	30 972	29 644	28 807	27 775	26 955	24 700	23 413	23 082	23 321
6. НЕКОММЕРЧЕСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ (2) - ВСЕГО	4 362	3 927	3 865	3 719	3 454	3 258	3 166	2 944	2 893	2 779	2 990	2 885	2 541	2 354	2 347
Медицинские учреждения	643	581	559	530	489	546	518	502	583	635	790	815	577	415	408
Учреждения образования, культуры, социального обеспечения и научно- исследовательские и религиозные учреждения	2 318	2 276	2 048	1 889	1 891	1 624	1 610	1 442	1 363	1 242	1 282	1 211	1 155	1 153	1 128
Профсоюзы, политические организации и т.д.	1 401	1 070	1 258	1 308	1 071	1 078	1 029	992	968	967	1 014	966	998	1 036	1 077

414. Одним из факторов, способствующих расширению масштабов бедности в Израиле, являются большие различия в размерах семьи. Значительная часть населения Израиля имеет 4 и более детей, и большая часть этих детей растет и воспитывается в семьях. Это означает, что в условиях существующего неравенства в структуре заработной платы различия в размерах семьи вызывают рост неравенства и бедности. Различия в размерах семьи тесно связаны с этническими факторами. Большие семьи широко распространены среди арабского населения и среди отдельных подгрупп еврейского населения. Это приводит к обострению неравенства между этническими группами и относительной концентрации бедности в этих группах.

415. Политиков особенно волнует бедность среди детей и женщин: 20% всех детей в Израиле живут в семьях с доходом ниже уровня бедности. Бедность среди семей, возглавляемых женщинами, встречается значительно чаще, чем среди семей, возглавляемых мужчинами. Почти треть семей с детьми, возглавляемых женщинами, являются бедными по сравнению с 15% семей с детьми, возглавляемых мужчинами.

iii) Показатель физического качества жизни

416. В Израиле все еще отсутствует показатель физического качества жизни. Министерство труда и социальных дел планирует разработать такой показатель с помощью *Национального совета по сокращению социального неравенства и борьбе с бедностью* (описывается ниже).

Право на достаточное питание

417. Право на достаточное питание полностью признается правительственными и неправительственными организациями Израиля. Обеспечение продовольствием неимущих групп населения осуществляется в рамках социальной помощи со стороны министерства труда и социальных дел, Национального института страхования, муниципалитетов и различных добровольных организаций (например, ESHEL - Ассоциация планирования и разработки услуг для престарелых в Израиле). Это право осуществляется двояко: косвенно - путем обеспечения достаточного базового дохода и непосредственно путем снабжения продовольствием и предоставления связанных с продовольствием услуг.

Поддержание уровня дохода

418. Прожиточный уровень дохода обеспечивается различными программами *социального обеспечения* в соответствии с Законом о национальной системе страхования, описанным в настоящем докладе (в связи со статьей 9), *дополненным Законом об обеспечении дохода 1980 года*.

419. **Закон о поддержании уровня дохода 1980 года** обеспечивает в основном "страховочную сетку": лица, не получающие установленного минимального дохода - с учетом поступлений из большинства учреждений социального обеспечения - имеют право на получение в НИС ежемесячного пособия до достижения разрешенного минимума. Можно

сказать, что этот закон обеспечивает право каждому нуждающемуся человеку, за исключением трудоспособных лиц, отказывающихся от работы (например, в случае отказа от подходящей работы, предлагаемой Службой занятости). Полный текст этого закона содержится в приложении А к настоящему докладу.

420. **Закон об обеспечении дохода** не применяется в отношении новых иммигрантов, доход которых обеспечивается министерством абсорбции иммигрантов в соответствии с Законом о минимальном доходе новых иммигрантов 1994 года и подробными административными инструкциями министерства.

421. **Закон о социальном обеспечении 1958 года** определяет в качестве обязанности государства совместно с муниципалитетами оказание помощи нуждающимся жителям. Опубликованные в соответствии с этим законом положения определяют термин "нуждающиеся" для целей этого закона как включающий все виды личных нужд и потребностей. Что касается содержания подобной обязанности, то закон в основном ссылается на правила, выпущенные Генеральным директором министерства труда и социальных дел. Эти правила касаются всех конкретных социальных служб. В этой связи необходимо упомянуть о "*программе особых потребностей*". В рамках этой программы сотрудники местных служб социального обеспечения могут оказывать помощь, необходимую для обеспечения конкретных товаров, таких, как одежда, одеяла, обогреватели и аналогичные предметы снабжения. Эти дискреционные полномочия используются до исчерпания лимита разработанного на этот счет бюджета.

Услуги в области питания

422. Специальная помощь оказывается лицам, нуждающимся в специальном диетическом питании по медицинским соображениям (метаболические нарушения, глютенная энтеропатия и т.д.). Такая помощь оказывается департаментом питания министерства здравоохранения в форме субсидий.

423. Дети раннего и младшего возраста находятся под контролем центров семейного здоровья, расположенных во всех населенных пунктах страны. Эти центры возглавляют медицинские сестры, получившие подготовку в вопросах питания. В каждом городском и сельском районе имеются штаб-квартиры служб здравоохранения, в штат которых входят специалисты-диетологи. Они занимаются почти всеми проблемами питания населения, включая пожилых и очень старых жителей.

424. Прилагаются особые усилия для подготовки проектов по проблемам здорового питания для удовлетворения особых потребностей каждой общины с учетом местных особенностей (культуры, возраста, происхождения, потребностей и т.д.).

425. Центральное статистическое управление (ЦСУ) провело ряд обзоров с упором на условия жизни в Израиле. Некоторые из них содержат ценную информацию по вопросам питания или определяют политику в области питания:

Потребление продуктов питания

КАЛОРИИ И ПИТАТЕЛЬНЫЕ ВЕЩЕСТВА НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В ДЕНЬ							
	1996	1995	1990	1980	1970	1960	1950
Калории (ккал)							
ИТОГО	3,471	3,433	3,089	2,979	2,988	2,772	2,610
Крупы и крупяные изделия	1,031	1,030	986	1048	1,067	1,157	1,260
Картофель и крахмал	86	91	66	89	79	77	98
Сахар и мед	446	424	381	323	376	311	184
Шоколад, конфеты и джем	131	119	101	90	84	68	82
Разные злаки и орехи	207	198	152	114	96	85	62
Овощи	124	122	103	69	77	67	65
Фрукты и бахчевые	195	212	169	150	164	147	105
Растительные и животные жиры	573	539	486	496	452	406	343
Мясо	336	352	317	284	264	143	95
Яйца	60	63	72	77	89	73	61
Рыба	25	27	18	12	16	18	58
Молоко и молочные продукты	257	256	238	227	224	220	197
Белки (граммы)							
ИТОГО	105.0	106.2	97.4	92.2	91.5	85.1	83.9
В том числе: животные	52.5	54.1	49.9	45.4	44.3	34.0	32.2
Крупы и крупяные изделия	32.9	32.9	31.7	34.1	34.6	39.7	41.4
Картофель и крахмал	1.8	1.9	1.4	1.9	1.8	1.7	2.2
Шоколад, конфеты и джем	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.1	0.2
Разные злаки и орехи	8.9	8.6	6.8	5.0	4.5	4.0	3.2
Овощи	5.7	5.4	5.1	3.5	3.7	3.5	2.9
Фрукты и бахчевые	2.6	2.8	2.0	1.9	2.3	2.1	1.8
Мясо	27.1	28.5	25.6	22.5	20.8	11.8	7.4
Яйца	4.6	4.8	5.5	5.9	6.8	5.5	4.6
Рыба	4.4	4.6	3.4	2.4	2.7	3.0	7.1
Молоко и молочные продукты	16.4	16.2	15.4	14.6	14.0	13.7	13.1
Жиры (граммы)							
ИТОГО	133.7	130.3	117.6	111.5	104.3	86.7	73.9
В том числе: животные	45.9	45.7	42.6	38.7	38.3	27.9	23.9
Крупы и крупяные изделия	4.3	4.3	4.1	4.3	4.4	4.8	5.4
Картофель и крахмал	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Шоколад, конфеты и джем	2.4	1.8	2.2	2.0	1.8	0.8	1.3
Разные злаки и орехи	13.5	13.1	9.2	7.0	5.5	5.0	2.9
Овощи	1.2	1.0	1.0	0.6	0.7	0.4	0.2
Фрукты и бахчевые	2.8	3.1	3.2	2.5	2.0	1.4	1.1
Растительные и животные жиры	65.0	31.2	55.3	56.3	51.5	46.3	39.0
Мясо	24.3	25.3	22.9	20.7	19.3	10.3	6.9
Яйца	4.3	4.6	5.2	5.6	6.4	5.2	4.4
Рыба	0.6	0.8	0.4	0.3	0.4	0.6	3.3
Молоко и молочные продукты	15.2	15.0	14.0	12.1	12.2	11.8	9.3

ВИТАМИНЫ И МИНЕРАЛЫ НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В ДЕНЬ

В миллиграммах, если не указано иное

Продукт	Железо (Fe)	Кальций (Ca)	Аскорбино- вая кислота (Витамин С)	Никоти- новая кислота	Рибофла- вин	Тиамин (Витамин В)	Витамин А в единицах
1950							
ИТОГО	15.0	850	125	13.4	1.79	1.92	3,195
Крупы и крупяные изделия	8.5	272	-	6.9	0.81	1.32	-
Картофель и крахмал	0.7	9	10	1.6	0.04	0.10	-
Шоколад, конфеты и джем	0.1	6	1	-	0.01	-	2
Другие злаки и орехи	0.9	38	-	0.7	0.02	0.09	9
Овощи	1.5	60	61	0.8	0.10	0.11	1,372
Фрукты и бахчевые	1.2	51	52	0.5	0.06	0.12	416
Растительные и животные жиры	-	-	-	-	-	-	584
Мясо	0.7	4	-	1.8	0.07	0.03	51
Яйца	0.9	19	-	-	0.12	0.04	371
Рыба	0.3	13	-	0.8	0.05	0.02	18
Молоко и молочные продукты	0.2	378	2	0.3	0.51	0.09	372
1970							
ИТОГО	16.3	722	130	16.8	1.42	1.68	4,212
Крупы и крупяные изделия	7.1	103	-	5.2	0.29	0.92	-
Картофель и крахмал	0.6	7	8	1.2	0.03	0.08	-
Шоколад, конфеты и джем	0.2	7	-	-	0.01	-	2
Разные злаки и орехи	1.3	60	-	1.0	0.03	0.12	16
Овощи	1.8	59	65	1.4	0.13	0.16	1,594
Фрукты и бахчевые	1.4	55	55	1.0	0.11	0.15	827
Растительные и животные жиры	-	-	-	-	-	-	483
Мясо	2.0	13	-	6.2	0.15	0.10	249
Яйца	1.4	27	-	0.1	0.17	0.06	548
Рыба	0.1	5	-	0.4	0.01	0.01	2
Молоко и молочные продукты	0.4	386	2	0.3	0.49	0.08	491
1990							
ИТОГО	17.1	747	145	19.0	1.45	1.68	4,417
Крупы и крупяные изделия	6.4	65	-	4.7	0.19	0.85	-
Картофель и крахмал	0.5	6	6	1.0	0.02	0.06	-
Шоколад, конфеты и джем	0.4	10	-	0.1	0.02	-	3
Разные злаки и орехи	1.9	104	1	1.5	0.06	0.18	24
Овощи	2.3	76	92	1.9	0.20	0.23	1,818
Фрукты и бахчевые	1.4	51	44	0.9	0.12	0.12	1,038
Растительные и животные жиры	-	-	-	-	-	-	162
Мясо	2.6	17	-	8.1	0.18	0.12	399
Яйца	1.1	22	-	-	-	0.04	444
Рыба	0.1	5	-	0.5	0.02	-	1
Молоко и молочные продукты	0.4	391	2	0.3	0.51	0.08	528
1996							
ИТОГО	18.5	813	200	20.9	1.48	1.83	4,822
Крупы и крупяные изделия	6.6	67	-	5.0	0.19	0.88	-
Картофель и крахмал	0.6	7	8	1.3	0.03	0.08	-
Шоколад, конфеты и джем	0.5	11	1	0.1	0.02	-	4
Разные злаки и орехи	2.7	134	-	1.8	0.08	0.23	23
Овощи	2.6	83	110	2.2	0.22	0.26	2,287
Фрукты и бахчевые	1.4	70	79	1.1	0.12	0.14	1015
Растительные и животные жиры	-	-	-	-	-	-	89
Мясо	2.7	19	-	8.6	0.19	0.12	442
Яйца	0.9	18	-	-	0.11	0.04	368
Рыба	0.1	7	-	0.6	0.02	0.01	1
Молоко и молочные продукты	0.4	397	2	0.2	0.50	0.07	593

ПОТРЕБЛЕНИЕ ПРОДУКТОВ ПИТАНИЯ, 1996 ГОД

Продукт	Потребление на душу населения					Исходящие поставки				Количество в год, в тоннах			
	Жиры в граммах в день	Белки в граммах в день	Калории (ккал) в день	Продукты питания (нетто)		Продукты (нетто)	Другие поставки и отходы	Итого	Импорт	Экспорт	Изменения запасов	Производство	
				Граммы в день	Килограммы в год								
ИТОГО	133.7	105.0	3,471										
КРУПЫ И КРУПЯНЫЕ ИЗДЕЛИЯ - ВСЕГО	4.3	32.9	1,031										
Пшеница	4.0	30.8	922		263.6	548,400	387,100	935,500	854,600	125,800	-21,700	185,000	
Рис, дробленный	0.2	1.8	99		27.4	56,900	-	56,900	87,800	339,000	-3,000	-	
Другие крупы	0.1	0.3	10		2.8	5,100	-	5,100	3,800	-	-	1,300	
КАРТОФЕЛЬ И КРАХМАЛ - ВСЕГО	0.1	1.8	86										
Картофель и картофельная мука	0.1	1.8	75		102.7	213,700	46,400	26,100	12,700	95,000	400	342,800	
Крахмал	-	-	11		3.0	6,200	14,500	20,700	200	100	300	20,900	
САХАР И МЕД - ВСЕГО	-	-	446										
Сахар	-	-	443		114.5	238,400	44,900	283,300	411,900	128,600	-	-	
Мед	-	-	3		1.1	2,500	-	2,500	300	200	100	2,500	
ШОКОЛАД, КОНФЕТЫ И ДЖЕМ	2.4	0.6	131		35.3	73,100	-	73,100	35,500	16,000	12,600	66,200	
ПРОЧИЕ ЗАПЕКИ И ОРЕХИ - ВСЕГО	13.5	8.9	207										
Бобовые, съедобные, сушеные	0.3	3.4	56		15.9	33,696	1,400	35,096	25,172	5,606-9,000	-	6,530	
Кунжут, земляной орех и подсолнечник	8.9	4.3	106		24.2	50,140	-	50,650	42,600	25,200-500	-	32,750	
Орехи	4.3	1.2	45		7.4	15,300	-	15,300	13,500	1,300 -1,000	-	2,100	
ОВОЩИ	1.2	5.7	124		523.0	1,088,197	94,260	1,182,457	78,612	167,283	-	1,271,128	
ФРУКТЫ И БАХЧЕВЫЕ - ВСЕГО	2.8	2.6	195										
Цитрусовые	0.2	1.0	57		205.2	426,924	4,401	431,325	18,635	520,050	-	932,740	
Свежие фрукты, за исключением цитрусовых	2.5	1.3	119		195.8	406,170	63,440	469,610	16,448	97,865	24,984	576,011	
Арбузы и дыни	0.1	0.3	12		90.4	188,636	6,941	195,577	47	33,650	-	229,180	
Сухофрукты	-	-	7		2.9	6,113	-	6,113	4,163	11	-1,650	400	
РАСТИТЕЛЬНЫЕ И ЖИВОТНЫЕ ЖИРЫ - ВСЕГО	65.0	0.0	573										
Растительное масло, рафинированное, пищевое	48.5	-	429		38.8	10,100	28,800	129,900	38,000	10,800	40,000	142,700	
Маргарин	15.0	-	130		18.1	37,400	800	38,200	4,100	600	-	34,700	
Масло	1.5	-	14		1.9	4,200	3,000	7,200	100	300	-500	6,900	
МЯСО - ВСЕГО	24.3	27.1	336										
Говядина, парная и замороженная, убойный вес	7.9	6.9	101		46.6	96,800	-	96,800	50,400	1,200	-3,600	44,000	
Говядина, потроха и другие съедобные части	0.5	1.0	9		6.3	13,300	-	13,300	1,900	-	-3,600	7,800	
Овцы и козы, убойный вес	0.3	0.3	4		3.3	6,640	-	6,640	500	260	-	6,400	
Другие сорта мяса	1.9	0.5	20		5.2	11,000	-	11,000	-	-	-	11,000	
Птица (белая, испрошеная)	13.7	18.4	202		145.5	303,100	-	303,100	-	11,700	-	314,800	
ЯЙЦА	4.3	4.6	60		41.4	85,900	-	85,900	-	1,300	3,000	90,200	
РЫБА	0.6	4.4	25		35.3	72,750	-	72,750	46,500	100	-1,350	25,000	
МОЛОКО И МОЛОЧНЫЕ ПРОДУКТЫ - ВСЕГО	15.2	16.4	257										
Коровье молоко	4.8	5.6	102		169.9	353,200	794,500	1,147,700	-	13,400	-	1,161,100	
Овечье и козье молоко	0.5	0.5	7		9.1	18,800	12,400	31,200	-	-	-	31,200	
Сухое молоко	-	0.3	3		0.8	2,100	11,000	13,100	2,700	3,500	-1,100	12,800	
Сыр	5.8	7.9	85		46.6	96,850	-	96,850	1,000	3,900	-1,050	98,700	
Кислое молоко и т.д	4.1	2.1	60		58.6	122,800	-	122,800	100	12,700	-	135,400	

426. Анализ данных о потреблении пищевых продуктов, которые собирались ежегодно с 1947 по 1996 год, выявляет рост потребления на душу населения калорий с 2 610 до 3 471 ккал/день, причем прирост составляет 33%. Интересно отметить заметный прирост потребления жиров с 343 до 573 ккал/день - прирост в 67%; увеличение потребления овощей с 65 до 124 ккал/день - прирост в 90%; рост потребления фруктов со 105 до 195 ккал/день - прирост в 85% и увеличение потребления мяса с 95 до 336 ккал/день - прирост в 253%.

427. Выше были приведены основные данные, полученные в результате последнего обзора расходов в семье. Эти обзоры, проводимые каждые четыре-пять лет, позволяют получить данные, необходимые для определения политики в области питания: субсидии на продукты питания и ценовой контроль, просвещение по вопросам питания и программы продвижения на рынок и т.д. В прошлом было проведено шесть специальных обзоров и проводятся еще шесть. Эти обзоры проводятся либо с охватом всех слоев населения, либо ограниченные, либо ориентированные на те группы, в отношении которых есть опасения, что они являются уязвимыми. Кроме того, большое количество обзоров проводится научными учреждениями в различных частях страны или в разных подгруппах населения. В этих обзорах используются различные методики, они проводятся в разное время и дают информацию, не поддающуюся обобщению. Поэтому их нельзя сопоставлять и они не могут служить основанием для выработки национальной политики в области питания.

428. Чтобы определить состояние дел в уязвимых с точки зрения питания группах населения, необходимо не ограничиваться общими данными на душу населения. Чтобы преодолеть нехватку данных в отношении географических районов, подгрупп населения и т.д., планируется провести первый национальный обзор в области питания (НОП). В результате НОП будет получена информация о потребляемом продовольствии и его питательности, традициях и практике в вопросах питания, физической активности, курении, антропометрические данные, данные о социально-экономическом статусе, состоянии здоровья и знаниях в вопросах питания и привычках репрезентативной группы из 4 500 жителей Израиля в возрасте от 12 до 75 лет. Этот проект будет самым крупным и наиболее всесторонним в истории Израиля обзором в области питания населения Израиля. Подготовка к этому проекту началась в 1997 году, а сбор данных будет продолжаться непрерывно с апреля 1998 по май 1999 года. Этот обзор поможет получить информацию об обездоленных и уязвимых группах населения и создать базу данных для принятия решений в области национального здравоохранения.

429. На основе имеющихся данных можно сделать лишь следующие замечания в отношении потенциальных очагов беспокойства:

- Поскольку показатель безработицы постоянно колеблется, то нет данных для определения воздействия безработицы на показатели питания во всех социальных группах.
- Правительство изучает возможность сокращения денежных субсидий и ценового контроля. Подобное сокращение, если оно затронет основные продукты питания, может в будущем поставить под угрозу уязвимые группы населения.

Способы повышения производства и улучшения хранения и распределения продуктов питания

430. **Министерство сельского хозяйства** занимается планированием производства различных категорий сельскохозяйственной продукции и ее поставок населению. Министерство занимается также развитием сельского хозяйства и укреплением экономики сельских населенных пунктов, а также разработкой и распределением водных ресурсов государства и несет ответственность за использование земель. Ниже в кратком виде излагается деятельность министерства, касающаяся настоящего доклада.

431. **Полномочия в области населенных пунктов, сельского хозяйства, а также планирования и развития сельской местности** затрагивают целый диапазон проблем краткосрочного и долгосрочного планирования в сельском хозяйстве, составления прогнозов в отношении потребностей и стратегических исследований рынка; выделение квот на производство сельскохозяйственных культур и продуктов питания в различных областях; подготовка многолетних программ, программ развития сельскохозяйственной инфраструктуры, системы распространения сельскохозяйственных культур и создания населенных пунктов; проведение научных исследований по проблемам сельского хозяйства и сельских районов; осуществление международных проектов в области сельского хозяйства и развития слабых районов. Эта область деятельности включает также контакты с международными учреждениями за рубежом и распространение сельскохозяйственной продукции соседних районов.

432. **Отдел охраны и осушения земель** отвечает за подготовку региональных и национальных экономических планов использования сточных вод и охраны земельных ресурсов, грунтовых вод и естественной растительности, а также за осушение и защиту сельскохозяйственных угодий и застроенных участков от наводнений. В этих целях Отдел собирает и анализирует природные данные и определяет средства для осуществления программ. Отдел руководит работой сорока двух осушительных центров и восьми центров по уходу за пастбищами, которые реализуют региональные и национальные планы, и через районные бюро по охране земельных ресурсов инструктирует и направляет фермерские хозяйства в деле выполнения планов по проведению дренажных операций на месте и уходу за водоемами. Отдел проводит съемки земельных угодий и пастбищ, разрабатывает планы по охране земельных угодий, проводит научные исследования по региональным и местным

проблемам осушения, содержания водоемов и пастбищ, а также занимается прикладными исследованиями (которые проводятся на станциях контроля за эрозией почвы). Основой для каждой программы охраны земельных угодий и пастбищ служат земельные съемки и съемки растительности.

433. *Управление сельскохозяйственных исследований* координирует деятельность научно-исследовательских институтов и сельскохозяйственных ферм по всей стране и занимается широким диапазоном проблем, начиная с продвижения на рынок новых продуктов и кончая корректировкой технологий механизации и сельскохозяйственного производства. Управление занимается также проблемами выведения устойчивых к болезням и вредителям сельскохозяйственных культур и строительством современных хранилищ для производимой в настоящее время продукции.

434. *Служба обучения и профессиональной подготовки* помогает фермерам в профессиональной подготовке, планировании и развитии сельских населенных пунктов. Она оказывает консультативные услуги по выращиванию сельскохозяйственных культур в соответствии с климатическими и сельскохозяйственными особенностями каждого района. Служба координирует широкий диапазон деятельности в области подготовки кадров, развития и повышения профессиональной подготовки во всех сферах и видах деятельности сельских хозяйств. Отраслевые подразделения службы консультируют высшее руководство министерства по вопросам выработки политики, а также направляют и руководят деятельностью учебных подразделений в районах, в региональных учебных центрах и в полевых службах. Десять учебных подразделений в районах и в региональных центрах занимаются вопросами сельскохозяйственной подготовки и консультированием, организуют практические занятия в поле и демонстрации, учебно-теоретические дни, краткосрочные курсы и, разумеется, в первую очередь инструктажи для фермеров на их фермах. В сотрудничестве с другими подразделениями министерства особый упор может делаться на тех видах деятельности, которые содействуют развитию экспорта, вытеснению импорта и организации учебы для жителей новых поселений в соответствии с планами и практическими целями министерства.

435. *Управление сельскохозяйственных инвестиций* поощряет капиталовложения в сельское хозяйство, содействует экспорту сельскохозяйственной продукции и принимает меры для использования естественных условий и опыта, которым обладает сельскохозяйственный сектор. Это управление было создано для обеспечения соблюдения **Закона о поощрении капиталовложений в сельское хозяйство 1980 года**. Правительство назначает директора управления (по рекомендации министра сельского хозяйства), а члены управления назначаются министрами сельского хозяйства и финансов. Управление утверждает планы в соответствии с принципами планирования, разрабатываемыми министерством сельского хозяйства каждый бюджетный год после проведения отраслевого, экономического и профессионального анализов. Закон поощряет инвестиции двумя способами: а) при помощи субсидий в размере 40% инвестиций; б) сокращения подоходного налога по всем утвержденным программам через ускоренную амортизацию и утверждение верхнего предела подоходного налога до 30% для компаний и частных лиц, не являющихся юридическими лицами, которые ведут двустороннюю отдельную отчетность по предприятию; 15% для

получателей дивидендов от компаний. Эти скидки предоставляются на первые пять приносящих доход лет осуществления проекта, но не позднее 12-го года после утверждения программы. Фермеры, владеющие землей, водой и получившие производственные квоты, могут представлять заявки на утверждение программы.

436. **Отдел защиты растительного мира** борется с распространением новых заболеваний, контролируя импорт и устанавливая карантин на растения. Он выдает сертификаты качества на сельскохозяйственную продукцию по требованию импортирующих стран. Он ведет контроль за болезнями растений и их распространением и публикует списки тех местностей, в которых они были обнаружены. Он выявляет и ликвидирует новые болезни, занесенные в страну, прежде чем они распространятся в Израиле, он борется также с вновь возникшими болезнями и предупреждает их дальнейшее распространение. Он также лицензирует и регистрирует контроль за применением пестицидов для сельскохозяйственных целей и проводит анализ остаточных пестицидов; руководит центром электронной информации совместно с управлением сельскохозяйственных инвестиций; проверяет и контролирует растительный репродуктивный материал и семена, появляющиеся в продаже; утверждает улучшенные сорта семян; маркирует и регистрирует исходные деревья и растения; осуществляет надзор за сельскохозяйственной продукцией на экспорт (фрукты, овощи и цветы); контролирует и лицензирует используемые корма и кормовые добавки; предлагает фермерам услуги по тестированию на болезни и по их предупреждению, а также по проверке пестицидов и кормов; и проводит прикладные исследования по темам, связанным с указанными выше видами деятельности.

437. **Ветеринарные службы** занимаются проблемами здоровья крупного рогатого скота и других сельскохозяйственных животных. Ветеринарный институт занимается контролем за состоянием здоровья животных и предупреждением болезней и их распространением.

Право на достаточное жилище

438. На протяжении всей своей 50-летней истории Израиль упорно стремился к тому, чтобы обеспечить своих граждан достойным жилищем и создать для них надлежащие условия жизни. **Несмотря на отсутствие закрепляющего эту цель всеобъемлющего законодательства**, аналогичного законодательству других стран, все партийные коалиции, которые формировали правительство с момента создания государства, неизменно стремились к достижению этой цели с помощью различных **административных программ**.

439. Конкретная задача, заключающаяся в том, чтобы обеспечить достаточное жилище для всех граждан в последние пять десятилетий формулировалась по-разному вследствие как меняющихся потребностей в жилье, так и новых условий, которые обуславливали само определение потребностей и различные формы участия правительства в жилищных программах.

Государственная политика "твердой - либеральной руки"

440. Исторический обзор жилищной политики в Израиле указывает на то, что участие государства постоянно уменьшается, а роль частного сектора возрастает. Эта тенденция время от времени нарушалась, особенно в те годы, когда возрастала иммиграция, что заметно влияло на жилищный цикл, или когда первоочередное внимание уделялось другим национальным целям, таким, как, например, расселение населения в периферийных районах.

441. В течение первых 20 лет после независимости (1948-1967 годы) национальная жилищная политика проводилась, фигурально выражаясь, с помощью "твердой руки" государства. В этот период по государственным контрактам, если сравнивать с частными застройщиками, было построено более двух третей всего жилищного фонда. Под эгидой министерства жилищного строительства (далее именуемого МЖС) государственным органам было поручено взять под свой контроль построенные жилища и сдавать их в наем имеющим на это право семьям, главным образом вновь прибывшим иммигрантам из Европы и Северной Африки.

442. В последующие 20 лет, когда государство проводило, образно говоря, политику "направляющей руки", когда примерно одна треть всего нового жилищного фонда была построена по государственным контрактам, причем рынок жилья регулировался с помощью различных государственных механизмов предложения и спроса. Предложение государственного жилья продолжало увеличиваться, а количество групп населения, имеющих право на получение в наем государственных жилищ, возросло, включая семьи коренных израильтян, живущих в неблагоустроенных или перенаселенных жилищах.

443. Начиная с середины 80-х годов государственную жилищную политику можно было назвать политикой "исчезающей руки", которую должна была сменить, по определению Адама Смита, политика "невидимой руки", поскольку государство все больше полагалось на рыночные силы и действовало в рамках политики приватизации. Параллельно с этой политикой национальное правительство развернуло кампанию по продаже государственного жилищного фонда квартиросъемщикам. В результате этой политики государственный жилищный фонд сократился почти на 30%.

444. В первой половине 90-х годов в результате крупного притока иммигрантов из бывшего Советского Союза население увеличилось примерно на 12%, а годовой спрос на жилища вырос в четыре раза. Удовлетворение спроса этих новых иммигрантов на жилье на основе приватизации натолкнулось на трудности, особенно потому, что иммигранты принадлежали к "нуждающейся" группе населения и, таким образом, претендовали на дешевый сегмент рынка жилья. Поэтому, чтобы оживить рынок и обеспечить необходимый объем строительства требовались более мощные государственные стимулы. Показательно, что эти жилища были построены на продажу и не предназначались, по меньшей мере первоначально, для сдачи в наем отдельным гражданам или семьям, имеющим право на государственное жилье.

445. Этот короткий период можно было бы охарактеризовать как период "распростертой руки", по терминологии тех, кто выступает за повышение роли государства, или как период "вмешивающейся руки", по терминологии тех, кто не согласен с принятой формой государственного вмешательства и сопутствующим воздействием на рынок жилья.

Положение с жильем в Израиле

446. Основными исходными данными для этой части настоящего доклада являются результаты обследования бюджетов семей, проведенного Центральным статистическим бюро в 1992-1993 годах.

447. В полученных данных не всегда проводится разграничение между *различными подгруппами населения*. Предполагается, что более подробная информация о жилищных условиях различных групп будет получена в 1998 году, когда будут опубликованы результаты десятилетней переписи.

448. Следует подчеркнуть, что МЖС проводит периодические обследования потребностей в жилье различных групп. В этих обследованиях, проводимых в течение многих лет, основное внимание уделяется различным *потенциально уязвимым группам*, таким, как престарелые, арабы, родители-одиночки, иммигранты, молодые супружеские пары, демобилизованные солдаты, семьи, живущие в новых городах или неблагоустроенных районах, семьи с низким доходом, лица с физическими недостатками и т.д. Результаты этих обследований образуют основу для установления различных эталонных параметров и корректировки критериев, определяющих право на жилище, во всех программах жилищной помощи МЖС. Поскольку в эти группы могут включаться как нуждающиеся, так и обеспеченные семьи, в программах МЖС учитываются социально-экономические характеристики этих групп без составления какой-либо конкретной программы исключительно для отдельной подгруппы населения.

449. Ниже приводится резюме основных результатов обследования бюджетов семей, сопровождающееся дополнительными данными, когда такие имеются в наличии.

i) Владение недвижимостью

450. Большинство семей в Израиле владеют собственным жилищем. В 1991 году почти 72% всех семей проживали в принадлежащих им на правах собственности жилищах. Почти одна четвертая часть семей (23%) арендовали жилища, а оставшиеся 4% проживали в жилищах, предоставленных им на различных условиях, особенно в связи с работой. Среди семей, занимающих жилища на правах найма, 2,1% относились, согласно законодательству о контроле за квартирной платой, к категории "защищаемых" квартиросъемщиков. Семьи, снимающие жилища в наем, можно также классифицировать в зависимости от категории домовладельцев: 6,7% семей снимали жилые помещения в государственном или муниципальном жилищном фонде, а 13,9% - в частном жилищном фонде. Разбивка этих данных по децилям включена в приводящуюся ниже таблицу.

451. С помощью программ финансовой помощи (описываемых ниже) 65% всех молодых семей приобретают собственные квартиры в течение первых трех лет после брака, а 91% семей - в течение 10 лет супружеской жизни. Таким образом, на молодые супружеские пары (заключившие брак в период 1982-1993 годов) приходились следующие показатели владения собственным жилищем:

Продолжительность брака (годы)	Показатель владения жилищем (в %)
1-3	64,9
3-5	72,0
5-7	82,4
9-11	90,9
11-13	91,9

452. Из числа новых иммигрантов, которые прибыли в Израиль в период между 1989 и 1994 годом из бывшего Советского Союза, почти 70% в настоящее время владеют собственным жилищем:

Год иммиграции	Показатель владения жилищем (в %)	Количество иммигрантов
1989	90,5	24 050
1990	84,4	199 516
1991	76,0	176 100
1992	70,3	77 057
1993	68,7	76 805
1994	59,2	79 844
1995	47,1	76 362

ii) Доступность

453. Данные, основанные на обследовании бюджетов семей 1992-1993 годов, свидетельствуют о том, что расходы на жилище средней семьи составляли 19,48% от всех расходов на потребление. Средние расходы для двух нижних децилей в ряду распределения населения по доходам составили 17,41% по сравнению с 21,15% для двух верхних децилей. См. также разбивку в приводящихся ниже двух таблицах.

ОТДЕЛЬНЫЕ ЖИЛИЩНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ В РАЗБИВКЕ ПО ДЕЦИЛЯМ В РЯДУ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ
ЧИСТОГО ДОХОДА НА ОДНО ДОМАШНЕЕ ХОЗЯЙСТВО

	Децилии										Всего
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
Количество домашних хозяйств среди населения (в тыс.)	127,7	127,7	127,8	127,5	127,9	127,5	127,6	127,7	127,8	127,5	1 276,7
Количество членов домашнего хозяйства	4,30	4,37	4,10	3,93	3,93	3,64	3,43	3,00	2,41	1,63	3,47
Количество рядовых членов в домашнем хозяйстве	3,32	3,35	3,20	3,08	3,09	2,90	2,80	2,54	2,19	1,68	2,81
Количество кормильцев в домашнем хозяйстве	2,07	1M89	1,72	1,44	1,34	1,19	0,99	0,69	0,51	0,22	1,21
ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА - ВСЕГО (в %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Из них:											
Домашние хозяйства, имеющие в собственности жилые помещения	92,5	87,9	86,1	78,6	76,9	72,5	66,5	64,2	50,1	36,1	71,2
Домашние хозяйства, арендующие жилые помещения	5,3	9,0	11,0	16,2	17,9	23,7	28,4	29,0	42,2	56,3	23,9
СРЕДНЕЕ КОЛИЧЕСТВО КОМНАТ НА ЖИЛИЩЕ											
Все домашние хозяйства	4,30	4,01	3,55	3,45	3,24	3,17	2,94	2,84	2,50	2,17	3,22
Находящиеся в собственности жилые помещения	4,34	4,04	3,60	3,54	3,32	3,29	3,02	3,01	2,72	2,48	3,45
Арендруемые жилые помещения	3,67	3,85	3,28	3,15	3,01	2,81	2,82	2,58	2,31	1,97	2,62
ПЛОТНОСТЬ ЗАСЕЛЕНИЯ (ЧЕЛОВЕК НА КОМНАТУ)											
Все домашние хозяйства	1,00	1,09	1,15	1,14	1,21	1,15	1,17	1,06	0,96	0,75	1,08
Находящиеся в собственности жилые помещения	1,00	1,08	1,16	1,14	1,23	1,13	1,12	0,99	0,84	0,68	1,07
Арендруемые жилые помещения	0,97	1,16	1,15	1,11	1,13	1,24	1,29	1,22	1,14	0,83	1,12
СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ НАХОДЯЩЕГОСЯ В СОБСТВЕННОСТИ ЖИЛИЩА (в тыс. НИШ)	540,2	420,3	354,4	301,9	277,4	261,4	228,6	216,9	209,2	163,0	318,9
ЗАТРАТЫ НА ЖИЛИЩЕ И РЕМОНТ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ											
Вмененные жилищные затраты на одно находящееся в собственности жилище	1 764	1 386	1 162	997	914	866	757	710	691	529	1 048
Налог Арнона на каждое находящееся в собственности жилище	182	155	129	1 220	106	101	92	81	67	46	116
Страхование находящегося в собственности жилища	69	41	35	35	19	13	10	12	8	4	28

	Децилли										Всего
	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
Ремонт находящегося в собственности жилища	899	699	587	518	454	402	392	357	306	207	522
Ремонт арендуемого жилища	685	678	630	463	358	294	267	226	201	138	284
Квартирная плата в расчете на арендуемое жилище	1 134	1 393	1 077	900	949	816	640	610	504	307	651
ЧИСТЫЙ ДОХОД В РАСЧЕТЕ НА ДОМАШНЕЕ ХОЗЯЙСТВО											
Все домашние хозяйства	12 196	8 171	6 659	5 578	4 741	4 075	3 384	2 748	2 117	1 246	5 092
Находящиеся в собственности жилища	12 080	8 184	6 665	5 589	4 737	4 082	3 388	2 758	2 118	1 339	5 714
Арендуемые жилища	13 986	8 039	6 617	5 522	4 764	4 066	3 382	2 725	2 118	1 177	3 434

ОТДЕЛЬНЫЕ ЖИЛИШНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ В РАЗБИВКЕ ПО СТАТУСУ В ЗАНЯТОСТИ
И КОНТИНЕНТУ РОЖДЕНИЯ ГЛАВЫ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА

	Неевреи	Континент рождения			Еврей- всего	Статус в занятости			Итого	
		Израиль	Азия- Африка	Европа- Америка		Незанятые	Самостоятель- ные хозяева	Служащие		
Количество домашних хозяйств среди населения (в тыс.)	126,9	413,6	290,1	445,3	1 148,9		435,7	145,8	695,1	1 276,7
Количество членов домашнего хозяйства	5,43	3,51	3,67	2,75	3,26		2,70	4,08	3,83	3,47
Количество рядовых членов в домашнем хозяйстве	3,86	2,86	2,93	2,40	2,70		2,34	3,17	3,04	2,81
Количество кормильцев в домашнем хозяйстве	1,32	1,42	1,24	0,96	1,19		0,37	1,70	1,63	1,21
ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА - ВСЕГО (в процентах)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0
Из них:										
Домашние хозяйства, имеющие в собственности жилые помещения	93,0	68,3	75,4	65,0	68,8		66,4	79,2	72,5	71,2
Домашние хозяйства, арендующие жилые помещения	3,0	24,2	20,2	32,0	26,2		27,3	15,1	23,6	23,9
СРЕДНЕЕ КОЛИЧЕСТВО КОМНАТ НА ЖИЛИЩЕ										
Все домашние хозяйства	3,41	3,29	3,34	3,02	3,20		2,87	3,62	3,35	3,22
Находящиеся в собственности жилые помещения	3,47	3,59	3,50	3,29	3,45		3,06	3,78	3,61	3,45
Арендруемые жилые помещения	2,16	2,59	2,92	2,52	2,62		2,50	2,93	2,66	2,62
ПЛОТНОСТЬ ЗАСЕЛЕНИЯ (КОЛИЧЕСТВО ЧЕЛОВЕК В РАСЧЕТЕ НА ОДНУ КОМНАТУ)										
Все домашние хозяйства	1,59	1,07	1,10	0,91	1,02		0,94	1,13	1,14	1,08
Находящиеся в собственности жилые помещения	1,60	1,08	1,09	0,82	0,99		0,91	1,13	1,14	1,07
Арендруемые жилые помещения	1,46	1,03	1,13	1,17	1,11		1,04	1,14	1,17	1,12
СРЕДНЯЯ СТОИМОСТЬ НАХОДЯЩИХСЯ В СОБСТВЕННОСТИ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ (в тыс. НИШ)	184,6	368,0	310,4	332,3	339,0		294,9	385,1	318,0	318,9
РАСХОДЫ НА ЖИЛИЩЕ И РЕМОНТ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ										
Вмененные жилищные затраты на одно находящееся в собственности жилище	612	1 212	1 023	1 086	1 114		970	1 256	1 046	1 048
Налог Арнона на одно жилище	110	131	108	111	117		84	145	128	116

	Неевреи	Континент рождения				Еврей- всего	Статус в занятости			Итого
		Израиль	Азия- Африка	Европа- Америка	Незанятые		Самостоятель- ные хозяева	Служащие		
Страхование находящегося в собственности жилища	5	35	21	37	32		24	25	32	28
Ремонт находящегося в собственности жилища	512	602	451	502	524		411	635	560	522
Ремонт арендуемого жилища	161	327	297	252	286		237	460	295	284
Квартирная плата в расчете на арендуемое жилище	283	720	331	744	656		497	983	719	651
ЧИСТЫЙ ДОХОД В РАСЧЕТЕ НА ОДНО ДОМАШНЕЕ ХОЗЯЙСТВО										
Все домашние хозяйства	4 170	5 844	4 945	4 758	5 196		3 510	6 615	5 765	5 092
Находящиеся в собственности жилища	4 241	6 635	5 530	5 560	5 936		3 986	6 898	6 435	5 713
Арендуемые жилища	2 330	3 944	3 006	3 284	3 450		2 526	5 121	3 868	3 434

iii) Санитарно-бытовое благоустройство

454. Уровень санитарно-бытового благоустройства жилых помещений является одним из важнейших показателей жилищных условий семей. Примерно 71% всех семей проживают в жилых помещениях, оборудованных одним туалетом, а 28% - в жилых помещениях с двумя и более туалетами. Аналогичным образом, 75% всех семей проживают в жилищах, имеющих ванную комнату, а почти 25% - в жилых помещениях, оборудованных только душем. Эти данные относятся лишь к обследованию всех признанных в законном порядке городов и поселков, но не охватывают "незаконные поселения" (которые подробнее рассматриваются ниже). Более полная информация, охватывающая эти поселения, будет получена в следующем году после обработки результатов самой последней десятилетней переписи.

iv) Плотность заселения

455. Плотность заселения, измеряемая как количество человек, приходящееся на одну комнату, сократилась за последние годы в связи с уменьшением размера домашних хозяйств и увеличением средней площади жилых помещений. Обследование 1992/93 годов указывает на то, что средняя плотность заселения составляет 1,1 человека в расчете на одну комнату (кухня и ванная комната не учитываются). В верхнем интервале шкалы плотности заселения у 12% всех семей плотность заселения колебалась в пределах 1,5 до 1,99 человек на комнату, а еще у 11% семей она составляла более двух человек на комнату.

456. Согласно самым последним данным за 1996 год, средняя плотность заселения в расчете на комнату составляет менее одного человека у евреев и 1,62 у неевреев.

ДОМАШНИЕ ХОЗЯЙСТВА В РАЗБИВКЕ ПО ПЛОТНОСТИ ЗАСЕЛЕНИЯ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ, РАЗМЕРАМ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ
1996 год

Количество человек на одну комнату	Количество членов домашнего хозяйства									
	В среднем на домашнее хозяйство	7+	6	5	4	3	2	1	Всего в %	000
ЕВРЕИ - ВСЕГО	3,32	4,3	6,8	14,6	18,4	15,5	22,9	17,5	100,0	1 340,0
До 0,49	1,16	-	-	-	(0,2)	(1,1)	13,1	85,5	100,0	145,7
0,5	1,51	-	-	-	(0,4)	3,5	42,5	53,6	100,0	114,9
0,51-0,99	2,70	(0,1)	1,1	5,9	14,8	23,0	49,3	5,8	100,0	346,2
1,00	3,25	(0,4)	2,5	13,5	25,9	30,1	18,5	9,1	100,0	296,7
1,01-1,49	4,59	5,1	8,7	35,9	42,3	5,1	3,0	-	100,0	225,9
1,50-1,99	5,27	13,8	29,0	35,6	7,3	14,4	-	-	100,0	125,2
2,00	5,14	15,0	37,8	9,0	21,1	5,4	10,3	(1,4)	100,0	52,5
2,01-2,49	7,58	81,7	(18,4)	-	-	-	-	-	100,0	10,6
2,50-2,99	6,88	48,7	-	37,3	(14,0)	-	-	-	100,0	11,0
3,00-	7,78	59,8	20,6	(6,9)	(1,7)	(10,1)	(0,8)	-	100,0	10,2
АРАБЫ И ДРУГИЕ НАЦИОНАЛЬНОСТИ - ВСЕГО	5,06	24,3	15,7	16,8	16,6	11,2	10,0	5,4	100,0	200,8
До 0,99	2,21	(0,2)	(1,4)	(2,1)	(6,9)	21,1	41,3	27,0	100,0	26,9
1,00	3,00	-	(0,8)	7,2	28,2	30,3	22,4	11,2	100,0	28,5
1,01-1,49	4,56	7,8	(6,2)	31,2	45,2	(5,8)	(3,8)	-	100,0	32,5
1,50-1,99	5,39	16,8	29,4	33,6	6,0	14,3	-	-	100,0	39,6
2,00	5,62	20,5	45,1	8,4	18,9	(1,0)	(4,6)	(1,6)	100,0	28,1
2,01-2,49	7,39	91,2	(8,8)	-	-	-	-	-	100,0	12,5
2,50-2,99	7,36	65,5	-	32,3	(2,3)	-	-	-	100,0	14,3
3,00-	8,39	71,2	18,9	(3,8)	(4,5)	(1,6)	-	-	100,0	18,4
Среднее количество человек на одну комнату										
Евреи		1,87	1,44	1,22	1,06	0,89	0,65	0,41	100,0	0,97
Арабы и другие национальности		2,41	1,77	1,55	1,28	1,02	0,76	0,53	100,0	1,62

Источник: CBS Statistical Abstract of Israel 1997.

v) Право на получение государственного-муниципального жилья

457. Примерно 120 000 жилищ (7,5% всех домашних хозяйств в Израиле) находятся в ведении государственных жилищно-эксплуатационных компаний. Две такие компании располагают жилищным фондом во многих городах и поселках по всей стране, а оставшимся жилищным фондом совместно владеют на правах собственности национально-муниципальные компании. Право на получение в наем государственного муниципального жилья устанавливается по описанным ниже критериям. Самые последние официальные данные свидетельствуют о том, что примерно 2 000 семей включены в списки очередников на получение государственного муниципального жилья.

vi) Бездомность

458. По оценкам, среди населения, насчитывающего 5,8 млн. человек, было зарегистрировано только 3 000 лиц, относящихся к категории "бездомных". Под эгидой

министерства труда и социальных дел национальные органы социального обеспечения совместно с местными муниципалитетами с 1990 года оказывают помощь примерно 1 200 бездомным. Ежегодные бюджетные ассигнования министерства на удовлетворение потребностей бездомных лиц составляют 4,5 млн. НИШ (1,3 млн. долл. США). К тому же существующая как временное явление бездомность в Израиле должна быть ликвидирована благодаря различным программам помощи, описываемым ниже в настоящей главе.

459. Особое положение двух особенно уязвимых подгрупп требует дальнейшего рассмотрения, а именно новых иммигрантов из Эфиопии и бедуинов, проживающих в незаконных поселениях.

460. Новые иммигранты из Эфиопии. В настоящее время в Израиле насчитывается в общей сложности примерно 57 000 эфиопских евреев, которые иммигрировали в Израиль двумя крупными волнами в середине 80-х годов и в 1991 году. Они имеют большие семьи, а примерно 60% этих иммигрантов не достигли 18-летнего возраста. Большую процентную долю этих семей составляют семьи с одним родителем (примерно 25%), что примерно в три раза больше национального показателя. Их интеграция в израильское общество сопряжена с рядом больших трудностей.

461. Иммигранты, прибывшие в 80-х годах, были расселены непосредственно в местных общинах, в которых они, большей частью, устроились на постоянное место жительства и получили государственное жилье. К моменту прибытия иммигрантов 1991 года государственный муниципальный жилищный фонд в главных городах был уже заселен. Следует учитывать, что к этому времени в страну уже прибыло 300 000 новых иммигрантов из СНГ. Вновь прибывшие иммигранты из Эфиопии первоначально были расселены по гостиницам и различным центрам абсорбции. Позднее им были предоставлены жилые прицепы на 22 площадках для жилых фургонов. Около 6 930 семей из СНГ и 4 920 семей из Эфиопии были размещены на площадках для жилых прицепов. Согласно приводящейся ниже таблице, усилия, направленные на обеспечение этих иммигрантов постоянным жилищем, оказались успешными.

	Положение в сентябре 1992 года		Положение в апреле 1996 года	
	Семьи	Одиночки	Семьи	Одиночки
Площадки для жилых прицепов	3 720	1 200	450	910
Центры абсорбции	1 460	500	250	320
Гостиницы	157	-	-	-
Прочие жилые помещения	-	-	-	200
Итого	5 337	1 700	700	1 340

462. Фактором, способствующим изменению положения, стала начатая в 1992 году министерством абсорбции беспроцентная программа ипотечного кредита (которая описывается ниже).

463. Жители незаконных поселений (главным образом бедуины). Право на достойное жилище признается в Израиле в правовых рамках планов развития городов и системы местного самоуправления. Однако это не означает, что каждый имеет право на проживание в любом месте по своему усмотрению. В Израиле живет около 53 000 человек, главным образом бедуины, проживающих в поселениях различных размеров, которые не вписываются в планировочные схемы развития городских и сельских районов, разработанных соответствующими органами в рамках израильского законодательства. Эти поселенцы постоянно отказываются от предложений государственной помощи для расселения в надлежащих местах. Ниже приводится подробное описание правового и фактического положения, касающегося незаконных поселений в Израиле.

464. Бедуины начали селиться на землях Израиля в V веке нашей эры. Этот процесс продолжался особенно интенсивно во время Османского правления в регионе и в период британского мандата, предшествующий образованию государства Израиль. Этот постепенный процесс продолжается и в настоящее время.

465. Большая часть земель, на которые претендуют бедуины, по своему правовому статусу относится к так называемым землям муват, т.е. землям, которые не находятся в частной собственности или владении. Соответствующие законы, касающиеся земель муват, были приняты в 1858 году в соответствии с пунктом 6 османского статута в отношении этого района. В пункте 103 этого же закона устанавливается, что владение землями муват, которые не находятся в частной собственности, обуславливается предварительным разрешением.

466. Во время британского мандата были приняты аналогичные законы. Так, в земельном постановлении (**Меват**) 1921 года говорится:

"Любое лицо, которое без разрешения главного землемера осваивает или обрабатывает любой участок пустующих земель, не получает права собственности на эту землю и подлежит судебному преследованию за нарушение земельных границ".

467. Что касается обработки земли без официального разрешения до публикации этого постановления, то законное право на эту землю можно было оформить, направив соответствующую просьбу секретарю по земельным вопросам в течение двух месяцев до публикации постановления. После публикации постановления бедуины не регистрировали земли, на которых они проживали. У многих из них нет письменных документов, подтверждающих их права. Тем не менее ни османская администрация, ни английские власти подмандатной территории не стали выселять бедуинов с земель, на которых они проживали.

468. Традиционные бедуинские законы существенно отличаются от законов, введенных оттоманской администрацией, включая иные способы доказывания, которые не требуют выдачи официальных письменных документов. Однако по законодательству Израиля права на землю должны подтверждаться письменными документами на любую земельную сделку.

469. С другой стороны, правительство считает, что трудно удовлетворять основные потребности людей, обеспечивая их в силу своих обязанностей такими элементами инженерного и социального благоустройства, как водоснабжение, энергоснабжение, дороги, медицинские учреждения, канализация и учебные заведения без предварительного и тщательного планирования.

470. Еще в 60-х и 70-х годах был разработан национальный план для решения проблемы незаконных поселений бедуинов на юге. Согласно этому плану планировалось построить семь поселков городского типа для всего бедуинского населения на юге. Бедуины, желающие переехать в эти поселки, должны были получить соответствующую компенсацию. В настоящее время в этих поселках проживают примерно 40 000 человек, которые согласились с этим национальным планом. К сожалению, более 50% бедуинского населения проживают в незаконных поселениях. Их основное требование заключается в том, чтобы им разрешили создавать сельские поселения там, где они могли бы следовать своему традиционному укладу жизни.

471. В настоящее время в кнессете обсуждается законопроект о планировке и строительстве (приказы о перепланировке-сносе). Основная цель этого предлагаемого законодательства заключается в полном запрещении исполнения любого приказа о сносе в любом незаконном поселении до тех пор, пока не будет найдено решение, приемлемое для его жителей.

472. Израиль понимает, что он не может заставить все бедуинское население проживать в городах, что противоречило бы воле этого населения и традиционному укладу жизни. Поэтому в 1995 году министр жилищного строительства дал указание об изменении проводимой политики. Министр разработал новую стратегию, нацеленную на повышение качества жизни всего бедуинского населения при сохранении его традиционного уклада жизни. Инвестиции в бедуинский сектор увеличились с 50 млн. НИШ в 1989 году до 138 млн. НИШ в 1993-1995 годах. В соответствии с новыми указаниями министра жилищного строительства инвестиции в инфраструктуру бедуинских поселений должны находиться на уровне, сопоставимом с объемом инвестиций в еврейские поселения.

473. В соответствии с этими новыми указаниями:

а) министерства внутренних дел и жилищного строительства должны запланировать строительство двух или трех новых поселков городского типа на 20 000 человек. Добывать средства к существованию они будут, занимаясь сельским хозяйством и овцеводством;

- б) сельскохозяйственные поселения - планируется построить два-три новых сельскохозяйственных поселения, в каждом из которых будут проживать 600 семей;
- с) планируется построить сельскохозяйственные фермы примерно для 5 000 человек;
- д) планируется построить пять-семь поселений примерно для 100 семей пастухов.

474. В 1996 году специальная комиссия кнессета изучила этот вопрос. Она, в частности, рекомендовала найти компромисс, который заключался бы в том, чтобы, с одной стороны, признать некоторые незаконные поселения, а с другой стороны, предусмотреть выплату надлежащей компенсации за уступку земель. Комиссия также согласилась, что, помимо выплаты компенсации, поселки, в которых могли бы проживать бедуины, должны отвечать их потребностям и особенностям. Будут выделены ресурсы на строительство дополнительных поселений и будут определены их количество, местоположение и расселение их жителей. Кроме того, она также рекомендовала назначить арбитров для скорейшего рассмотрения требований бедуинов, а также оперативно подсоединить поселения бедуинов к системам электроснабжения и канализации.

475. Верховный суд несколько раз рассматривал особую проблему незаконных поселений и неудовлетворительные жилищные условия бедуинов в Израиле и одобрил государственную политику, стимулирующую переселение бедуинов в постоянные поселения, построенные на государственных землях. В приводящемся ниже тексте излагается правовая суть проблемы.

"В Государстве Израиль бедуины образуют уникальное этническое меньшинство. По происхождению бедуины являются кочевыми племенами, хозяйство которых было основано на разведении верблюдов и овец. В последнее десятилетие происходит постепенный процесс перемен внутри бедуинских племен, которые знаменуют собой переход от кочевого к полукочевому и оседлому образу жизни. Переход к оседлому образу жизни проходил непланово и неорганизованно и поэтому характеризовался такими негативными явлениями, как строительство незаконных поселений, захват государственных земель и отсутствие основных коммунальных услуг. Поэтому уже в начале 60-х годов была разработана государственная политика, в которой указывалась необходимость расселить бедуинов в запланированных постоянных поселениях, для того чтобы положить конец незаконному строительству и захвату государственных земель и облегчить их обеспечение такими социальными услугами, как образование, здравоохранение, гигиена и другими муниципальными услугами. Строительство постоянных поселений для бедуинов, таким образом, потребовало особого планирования поселений с учетом их потребностей, уклада жизни и традиций, поскольку в противном случае бедуины отказались бы переезжать в постоянные поселения. Создание постоянных поселений преследовало также цель решить проблему достаточного жилища для семей бедуинов, живущих в незаконно построенных домах, для того чтобы можно было снести эти незаконно построенные дома и очистить занятую под ними территорию. Создание постоянных поселений могло также содействовать заключению в будущем соглашений с бедуинами о правах собственности на оспариваемые земли...

Поселки для бедуинов создаются на государственных землях и/или землях, специально изъятых для строительства какого-либо постоянного поселка для бедуинов. Выделение земель для строительства постоянных поселений бедуинов в пустыне Негев производится только для бедуинов и по особо низким и субсидируемым государством ценам, причем все это делается для того, чтобы стимулировать строительство постоянных поселений для бедуинов, в соответствии с высшими государственными интересами, описанными выше. В государственных интересах помочь бедуинам переехать в постоянные поселки., а предоставленный им преференционный режим основан на разумных и уместных соображениях...".

H.C. 522/88 Avitan v. Israel Land Administration, P.D. 43(4) 297, 300-304

476. Данные о поселениях на юге. Бедуинское население проживает в северной части пустыни Негев, в основном в районе Сайиг, который занимает площадь, равную 1,5 млн. дунамов. Бедуины используют примерно 40% этой площади для проживания, ведения пастбищного животноводства и сельского хозяйства. По нынешним оценкам, общая численность бедуинского населения составляет 100 000 человек. Примерно 50 000 проживают в "незаконных" поселениях. Ежегодный естественный прирост этого населения равен примерно 5,6%; при таких темпах роста к 2000 году общая численность бедуинского населения на юге составит 120 000 человек. Стоит отметить, что все население Израиля насчитывает примерно 5,8 млн. человек, а это означает, что жители "незаконных" поселений в южной части страны составляют менее 1% всего населения Израиля.

477. "Незаконные" поселения не включаются в официальные демографические обзоры. Обновленных и точных данных о численности этой группы населения или ее составе нет. Вместе с тем в 1991 году министерство внутренних дел провело обследование с целью установить численность этой группы населения и получить другие демографические данные. В соответствии с этим обследованием имеется 108 племен, проживающих в нескольких поселениях. Общее количество временных поселений, по оценкам, составляет 1 213. Общее количество жилищ в этих поселениях составляет 9 273. Согласно этим данным, общая численность населения в этом районе колеблется от 46 000 до 93 000 человек (при минимальном расчете 5 человек на жилище и при максимальном расчете 10 человек на жилище). Кроме того, существует примерно 64 небольших населенных пункта (менее 50 жилищ на поселение) общей численностью 1 350 жилищ и 40 крупных населенных пунктов (свыше 50 жилищ на поселение) общей численностью 7 923 жилищ. Средняя плотность застройки в небольших поселениях составляет 21 жилище на одно поселение. Средняя плотность застройки в крупных поселениях равна 192 жилищам на одно поселение.

478. Данные о поселениях на севере. Численность бедуинов в северной части Израиля, по оценкам, составляет 38 000 человек. Из них в незаконных поселениях проживает 3 000 человек.

479. Перспективы на будущее. Исходя из принципа равенства Израиль не может согласиться с интенсивным незаконным жилищным строительством в бедуинских поселениях. Тем не менее правительство признает тот факт, что незаконное строительство в данном случае обусловлено необходимостью. Предпринимаются усилия для того, чтобы приостановить действие приказов о сносе до тех пор, пока не будет найдено окончательное решение. Начиная с 90-х годов требования организаций, представляющих бедуинов, удовлетворяются.

480. Предоставление законного статуса девяти из 40 поселений. Восьми поселениям был предоставлен законный статус в период с 1995 по 1996 год (постановления правительства № 4377 от 14 декабря 1994 года, № 4569 от 3 января 1995 года и № 206 от 24 декабря 1995 года). В настоящее время административное планирование для этих поселений подходит к своему завершению. В постановлении правительства № 206 определяется, что консультации в отношении девятого поселения будут продолжены.

481. Консультации в отношении небольших незаконных поселений, в которых проживают отдельные семьи, продолжаются, поскольку премьер-министр Рабин заявил, что правительство выступает за объединение небольших незаконных поселений в крупные имеющие законный статус поселения, предлагая при этом один из следующих вариантов: сохранение прав их жителей на сельскохозяйственные земли, обмен их земель на новые, получение компенсации за землю. В мае 1996 года правительство также постановило выделить специальным назначением 5 млн. НИШ для создания инфраструктуры в поселениях, недавно получивших законный статус.

482. 15 июня 1997 года генеральный прокурор лично призвал министерство внутренних дел найти нестандартные решения с целью ускорить планирование развития узаконенных поселений, для того чтобы в ближайшее время обеспечить их водоснабжением, электроснабжением и учебными заведениями. Что касается других поселений, то генеральный прокурор решил настоятельно рекомендовать премьер-министру учредить межведомственный комитет для координации различной текущей деятельности правительства, который получил бы четкие указания обратить более пристальное внимание на гуманитарный аспект этой проблемы. Основная суть предложения генерального прокурора заключалась в том, чтобы решать эту проблему на практическом уровне, изыскивая решения для каждого конкретного случая, учитывая различия между старыми и новыми домами, большими и крупными поселениями, а также принимая во внимание, что дома построены на уже спланированных территориях и т.д.

Общий обзор текущих программ жилищной помощи

483. Министерство жилищного строительства (МЖС) использует различные программные рычаги, нацеленные на обеспечение достаточного предложения дешевого жилья, отвечающего потребностям различных групп населения страны. Бюджет министерства в размере 10 млрд. НИШ (2,9 млрд. долл. США) охватывает весь процесс жилищного строительства начиная от планировки и выделения территорий, самого процесса строительства и создания инфраструктуры до финансирования ипотек и содержания государственного жилищного фонда. Общая гибкая стратегия позволяет правительству выделять ресурсы как стимулирования предложения, так и спроса и обеспечивать различные категории семей средствами для приобретения жилищ.

1) Политика, стимулирующая предложение

484. МЖС принимает различные меры с целью увеличить предложение жилья. К таким мерам относятся:

предусмотренное законом планирование развития новых городов, поселков и районов; объявление торгов на землю под жилищное строительство из фонда государственных земель;

планирование и создание инженерной инфраструктуры, включая электро- и водоснабжение, канализацию, дренажные и коммуникационные сети (в периферийных районах страны, объявленных зонами национального приоритета при строительстве жилищной инфраструктуры, делается скидка до 50% от всех затрат);

планирование и финансирование таких государственных объектов, как школы, центры ухода за детьми в дневное время, общественные центры, библиотеки, общественные сады и парки и т.д.

485. Землепользование регулируется Законом о планировке и строительстве 1965 года. В этом законе устанавливается трехъярусная система градостроительных органов и планов развития на национальном, окружном и местном уровнях. Государственные планы разрабатываются Национальным советом по планировке и строительству и утверждаются правительством; окружные планы готовят шесть окружных комитетов по планировке, и они утверждаются Национальным комитетом; местные планы готовят местные советы по планировке или частные предприниматели, и они утверждаются на местном или окружном уровне в зависимости от масштабов и сложности плана. Выдачу разрешений на застройку и надзор за строительством с целью контроля за соблюдением положений местного кодекса осуществляют местные комитеты по планировке. Полный текст этого закона содержится в приложении А к настоящему докладу.

486. Следует подробнее остановиться на торгах по продаже земельных участков под жилищное строительство. В 1996 году МЖС и земельная администрация Израиля (ЗАИ) организовали ряд различных торгов для продажи земельных участков, на которых планировалось построить около 46 000 жилищ. К таким торгам относятся: торги под девизами "Наименьшая цена для потребителя", на которых застройщики конкурируют между собой, чтобы продать готовые жилища имеющим на это право семьям по самой низкой цене за квадратный метр; "Кооперативное жилье", строящееся совместно с муниципалитетами для имеющих на него право семей; "Жилища под ключ", на которых правительство выступает в качестве посредника между отобранным на конкурсной основе подрядчиком и соответствующими семьями, которые отбирались путем лотереи; а также традиционные торги по продаже земельных участков без каких-либо ограничений, касающихся цены или прав. Во всех этих случаях земельные участки, выставлявшиеся на торги, сопровождался планом участка, утвержденным различными установленными законом градостроительными органами. К тому же эти участки уже имеют жилищную инфраструктуру, построенную либо МЖС, либо ЗАИ или соответствующим муниципальным органом.

ii) Помощь, стимулирующая спрос

487. Для стимулирования спроса на жилище МЖС оказывает помощь в различных формах. К ним относятся:

ипотеки - примерно 50 000 субсидируемых ипотечных ссуд в год;

пособия на квартирную плату - примерно 140 000 пособий на квартирную плату в месяц;

государственный жилищный фонд - примерно 7 000 новых квартиросъемщиков в год.

488. Перед тем как представить более подробную информацию о каждой форме помощи, важно отметить их общие принципы:

- a) укрепление партнерских отношений между гражданами и государством в решении жилищных проблем: оказание помощи обуславливается финансовым участием граждан в зависимости от их потребностей и доходов;
- b) свобода выбора граждан между имеющимися программами помощи;
- c) определение условий помощи и ее объемов на основе объективных критериев;
- d) предоставление исчерпывающей информации о различных существующих привилегиях с целью свести к минимуму зависимость граждан от властей;

е) предоставление услуг в рамках специализированных учреждений, таких, как ипотечные банки и государственные жилищные корпорации. Цель МЖС заключается в том, чтобы формулировать политику, выделять средства, устанавливать правила для достижения своих целей и контролировать результаты.

iii) Помощь в виде ипотечного кредита

489. Ипотечный кредит предоставляется для приобретения жилья (из нового или старого жилищного фонда), строительства собственного дома или улучшения жилищных условий. В 1996 году различным категориям имеющих на это право семей было предоставлено государством более 52 000 гарантированных государством ипотечных ссуд, причем 90% этих семей впервые получили жилища на правах собственников. Большинство субсидий для ссуд финансируется из национального бюджета. В 1995 году более 96% ссуд финансировалось государством, а остальные 3,5% финансировались или гарантировались частными банками, причем государственная субсидия выдавалась для покрытия разницы между рыночной процентной ставкой и специальной процентной ставкой для таких ссуд. Общая сумма бюджетных ассигнований на такие ссуды составляла в 1996 году примерно 6 млн. НИШ (1,7 млн. долл. США), что равно 3,4% всего национального бюджета за 1996 год.

490. Главное условие, дающее право на получение помощи в виде ипотечной ссуды, заключается в том, что семья не должна быть "домовладельцем"; этот термин применяется к семьям, в которых ни один из супругов не владеет или не владел жилищем на правах собственности (не сохраняет имущественных прав на квартиру или дом) или никогда не получал в прошлом государственной помощи на жилищное строительство. Затем не являющиеся собственниками жилищ семьи подразделяются на несколько групп в зависимости от их статуса (иммигрант/неиммигрант) и их семейного положения (одиночки, брачные пары, семьи с одним родителем). Объем помощи определяется на основе различных параметров, которые меняются среди различных групп (т.е. продолжительность брака, количество детей, размер основной семьи и т.д.). В целом, эти параметры характеризуют социально-экономические потребности и предназначены для определения таких потребностей в количественном выражении (каждый параметр измеряется определенным количеством баллов, которые затем складываются для установления объема помощи). В программе для молодых семей, например, количество детей и количество родных братьев и сестер обоих супругов было принято в качестве косвенного критерия накопления средств, отражающего местную практику, следуя которой родители помогают своим детям сделать первый взнос за жилище.

491. В исключительных случаях может быть проведена дальнейшая дифференциация на основе так называемой "проверки нуждаемости", которая определяется в зависимости от остроты проблемы, продолжительности, размера семьи и т.д. Наконец, Закон о семьях с одним родителем и Закон об абсорбции демобилизованных солдат 1994 года предписывают увеличение объемов помощи этим двум конкретным группам населения, исходя также из наличия растущих потребностей. Последним и важным критерием определения объемов помощи является географическое положение земель, отобранных для реализации программ

помощи в виде ипотечного кредита. Страна делится на четыре зоны в зависимости от предпочтений правительства и с учетом геополитических факторов. Города в районах развития, например, включаются в зону, для которой установлен наибольший объем помощи. Как правило, помощь в периферийных районах превышает ее объемы в центральной части Израиля.

492. В исключительных случаях отказ в просьбе о помощи может быть опротестован в местном комитете по оказанию жилищной помощи, в состав которого входят представители государственных и муниципальных жилищных органов. Окружной комитет по оказанию жилищной помощи является наивысшей апелляционной инстанцией. Наконец, в МЖС есть главный комитет по апелляциям, который наделен полномочиями предоставлять помощь в обход существующих правил для решения особых или неординарных проблем.

493. В последние десять лет отмечается значительный рост количества израильских молодоженов, которые пользуются своим правом на субсидированную ипотеку. Имеющиеся данные позволяют провести сопоставление между периодом 1984-1986 годов и периодом 1994-1996 годов, а также свидетельствуют о том, что средний рост составил примерно 40%, увеличившись с 37% до более 51%. Самый заметный рост использования ипотечного кредита наблюдается среди арабского населения (680%) и друзов (примерно 59%) .

<i>Данные</i>	<i>1984-1986</i>	<i>1994-1996</i>	<i>Изменение</i>
Среднее количество браков	29 714	36 229	21,7%
Евреи	23 673	27 150	14,7%
Арабы	5 543	8 327	50,2%
Друзы	498	752	50,9%
Среднее количество реализованных ипотечных ссуд	10 930	18 657	70,7%
Евреи	10 481	15 182	50,9%
Арабы	229	2 319	912,7%
Друзы	219	526	139,8%
Процент реализации	36,8%	51,5%	40,0%
Евреи	44,3%	58,2%	31,5%
Арабы	4,1%	27,9%	680,1%
Друзы	44,0%	70,0%	58, (%

494. К другим специализированным программам оказания помощи в виде ипотечного кредита относятся:

- программа для семей с одним родителем;
- программа для иммигрантов - особенно для вновь прибывших иммигрантов из СНГ и Эфиопии;
- программа для престарелых - для лиц пенсионного возраста;
- программа для одиночек - для семей в составе одного человека;
- программа для развивающихся районов - для приобретения жилища в обозначенных развивающихся районах;
- программа обновления городов - для приобретения или реконструкции жилищ в микрорайонах, охваченных "проектом реконструкции".

495. Семьи с одним родителем: объем помощи этой группе относительно превышает помощь большинству других групп, не владеющих жилищем на правах собственности. Закон о семьях с одним родителем 1992 года был принят в связи с признанием того факта, что эта группа населения особенно уязвима и что одинокий родитель (обычно мать-одиночка) имеет наименьшие возможности приобрести жилище. В последнее время был увеличен объем помощи семьям с одним родителем, которые по своему статусу пользуются первоочередностью в течение пяти лет. Объемы ипотечного кредита для этой группы населения приближаются к наиболее высоким объемам помощи брачным парам, т.е. той группе, которая получает такую помощь после длительного периода. Приводящаяся ниже таблица иллюстрирует форму и объемы помощи в виде ипотечного кредита для этой группы:

Помощь семьям с одним родителем (в НИШ)

Статус	Размер ссуды	Часть ссуды, оговоренная определенными условиями	Первоначальный месячный взнос
Зона № 1			
семья с одним родителем + ребенок	153 000	47 000	535
+ более 5 лет	170 000	53 000	590
Зона № 2			
семья с одним родителем + ребенок	163 700	50 300	573
+ более 5 лет	181 900	56 700	631

Зона № 3

семья с одним родителем + 0-3 ребенка	124 000	31 000	468
семья с одним родителем + 4-5 детей	136 000	35 000	508
семья с одним родителем + 6 и более детей	146 000	37 000	647

Зона № 4

семья с одним родителем + 0-3 ребенка	138 000	45 000	461
семья с одним родителем + 4-5 детей	149 000	45 000	461
семья с одним родителем + 6 и более детей	159 000	52 000	530

496. **Одиночки:** Одиночки старше 27 лет имеют право на помощь в виде ипотечного кредита только для приобретения жилища. Объем помощи определяется в зависимости от возраста, а отдельные граждане в возрасте старше 35 лет имеют право почти на такой же объем помощи, который предоставляется брачным парам. Недавно гражданам старше 45 лет были предоставлены льготы, в соответствии с которыми был увеличен как размер самой помощи, так и увеличена доля, оговоренная определенными условиями.

497. **Престарелые:** В целом престарелым считается лицо старше 65 лет. Женщины могут включаться в эту категорию в возрасте 60 лет. На определенных уровнях помощи бездетные пожилые люди могут получать такой же объем помощи, как и семьи с детьми.

498. **Иммигранты:** Помощь в приобретении жилья является важнейшим элементом политики Израиля по стимулированию иммиграции. Большинство новых иммигрантов не имеют постоянных финансовых доходов и нуждаются какое-то время в постоянном и оплачиваемом трудоустройстве. Поэтому помощь, которая оказывается новым иммигрантам, превышает помощь, оказываемую большинству групп неиммигрантов. Право на помощь в качестве иммигранта тем не менее в целом ограничивается семью годами, после чего они исключаются из этой категории. Что касается новых иммигрантов из Эфиопии, то с учетом их несколько особого положения к ним применяются особые критерии, на основе которых размеры ссуд по ипотечному кредиту превышают 360 000 НИШ, из которых около 90% являются безвозмездной ссудой, причем специальный начальный взнос в месяц составляет 157 НИШ. (Для сравнения см. помещенную выше таблицу, касающуюся оказания помощи родителям-одиночкам.)

499. **Смена жилища или улучшение жилищных условий:** Хотя большинство программ помощи предназначены не для собственников жилья, есть также программы, нацеленные на решение острых жилищных проблем владельцев жилищ. Улучшение жилищных условий иногда необходимо в силу медицинских причин или причин безопасности, перенаселенности и других тяжелых обстоятельств. В таких случаях помощь оказывается нуждающимся людям на основе установленных социально-экономических критериев. Основная программа такой помощи проводится в рамках "проекта реконструкции", в котором перечисляются неблагополучные районы, определяется процесс принятия решений, призванный расширить полномочия их жителей, и распределяются ресурсы для различных проектов, включая улучшение жилищных условий. Еще одним критерием, заслуживающим упоминания в

данном докладе, является перенаселенность жилых помещений. Помощь в решении проблемы перенаселенности жилищ оказывается семьям, проживающим в жилых помещениях, где заселенность одной комнаты составляет 2,2 человека или размер жилого помещения слишком мал по сравнению с размером проживающей в нем семьи.

Количество человек	2	3	4	5	6	7	8	9
Площадь (в кв. метрах)	22	39	48	58	68	78	88	98

500. В приводящейся ниже таблице приводятся различные объемы помощи (в НИШ) :

Размер семьи и перенаселение	Ссуда по ипотечному кредиту	Часть ссуды, оговоренная определенными условиями	Размер ежемесячного взноса
Свыше 4-х человек на одну комнату			
0-6 человек	58 000	10 000	252
7-8 человек	80 000	32 000	252
9 человек	89 000	41 000	252
свыше 10 человек	98 000	50 000	252
Свыше 3-х человек на комнату			
0-6 человек	46 000	6 000	210
7-8 человек	66 000	26 000	210
9 человек	75 000	35 000	210
свыше 10 человек	84 000	44 000	210

501. Наконец, право на смену жилища или улучшение жилищных условий по состоянию здоровья определяется в зависимости от заключения медицинского консультанта МЖС. Объем помощи не отличается от других видов помощи по улучшению жилищных условий.

iv) Пособия на квартирную плату

502. Эта программа нацелена на оказание помощи в найме жилищ на частном рынке. Группы населения, которые имеют право на пособия на квартирную плату, прежде всего принадлежат к уязвимым группам. К ним относятся новые иммигранты, получающие дифференцированные пособия, которые постепенно уменьшаются в течение пяти лет, семьи с одним родителем, получающие пособия в течение трех лет, семьи, чей доход находится ниже установленного минимума и которые полностью используют свой рабочий потенциал, брачные пары, которые набрали 1 400 баллов и более в течение трех лет, независимо от дохода (в соответствии с критериями получения права на помощь в виде ипотечного кредита для граждан, в собственности которых нет жилых помещений, как это описано выше). При проверке дохода в основном проверяется право на одно из многочисленных пособий, выплачиваемых Национальным институтом страхования. Помощь также оказывается разводящимся гражданам, на попечении которых находится ребенок/дети, а

также родителям-одиночкам, которые отказались от своих прав на жилище в договоре о расторжении брака. Эта программа обычно применяется сроком на 1-3 года в качестве временного решения, хотя семьи с низким доходом в соответствии со специальными критериями имеют право на неограниченное увеличение сроков помощи. Административный процесс реализации права на помощь для оплаты квартирной платы не отличается от процесса, предусматривающего субсидированный ипотечный кредит (описанный выше).

503. Эмпирические данные за 1996 года свидетельствуют о том, что пособия на квартирную плату предоставлялись более чем 140 000 семей ежемесячно. Из 142 000 семей, которые получали пособия на квартирную плату в конце 1996 года, почти 113 000 (80%) относились к категории новых иммигрантов, 13 000 (9%) к молодым супружеским парам, набравшим необходимое количество баллов, 6 300 (4,4%) к семьям с одним родителем, и 2 800 (2%) к пожилым брачным парам, не включенным в число семей иммигрантов.

v) Государственные и муниципальные жилища - расселение в жилых домах с субсидируемой квартирной платой, находящихся в собственности государства

504. В соответствии с правилами МЖС получение права на государственное жилье устанавливается на основании определенных критериев. Преимущество отдается семьям с одним родителем, имеющим от 3-х и более детей, семьям, члены которых имеют физические недостатки, и особенно семьям с низким доходом. Размеры квартирной платы устанавливаются на трех различных уровнях при условии, что максимальный объем помощи не превышает 95% фактической квартирной платы. Основными критериями в рамках программ помощи, оказываемой в получении государственного жилья, являются:

a) первоначальное предоставление:

- i) некоторые категории граждан, не имеющих в собственности жилищ - супружеские пары, семьи в составе одного человека, семьи с одним родителем, престарелые, инвалиды - после проверки доходов;
- ii) граждане, проживающие в неблагоустроенных жилых помещениях - без проверки доходов;

b) смена жилища в рамках государственного жилищного фонда:

- i) в связи с плохим здоровьем - без какой-либо проверки доходов;
- ii) перенаселение - без какой-либо проверки доходов.

505. При проверке доходов во внимание принимается общий доход семьи. На первоочередность получения жилища также влияет географическое положение жилищного фонда в стране. Вообще говоря, МЖС располагает большим резервом квартир и большим количеством агентов, главным образом на периферии страны. Если нет подходящего жилища, то министерство может финансировать приобретение такого жилища, чтобы в него мог въехать нуждающийся податель заявления, имеющий право на субсидированную квартирную плату. Решение о приобретении такого жилища решается в зависимости от финансовых возможностей министерства. В 1996 году для решения особо острых проблем было приобретено почти 100 таких жилищ.

vi) Специальная помощь министерства труда и социальных дел

506. Временное смягчение острого жилищного кризиса. Существует три различных вида программ такой специальной помощи: субсидии на взносы в счет погашения ссуд, субсидии на ремонт жилых помещений, субсидии на переезд в новые жилища. Общая цель программ заключается в том, чтобы обеспечить временную "страховку" для людей, проживающих в тяжелых жилищных условиях. Такая помощь оказывается максимально в течение двух месяцев, и ее цель состоит в том, чтобы не допустить дальнейшего ухудшения положения. Она предназначена для лиц, которые не имеют какой-либо другой альтернативы и которые сами или их семьи находятся в крайне бедственном положении (или находятся на грани такого положения) из-за исключительно тяжелых жилищных условий. Дополнительным условием для получения такой помощи являются проверки доходов, аналогичные проверкам, применяемым МЖС. Право на получение помощи определяется на основе доклада, подготовленного профессиональным социальным работником. Общим фактором, который учитывается в этих обстоятельствах, является наличие или отсутствие основной семьи, способной оказать помощь. Помощь также оказывается при рекомендации судебного органа или его постановлении о раздельном проживании.

507. Специальная помощь для бездомных. Учреждения для бездомных в семи муниципалитетах в различных частях страны оказывают им целый ряд услуг. К числу таких услуг относятся: а) предоставление убежища - предоставление срочного убежища на период, в течение которого предпринимаются усилия для установления права на получение того или иного вида помощи; б) лечение - помещение в реабилитационный центр для лечения и диагноза с целью содействовать процессу реабилитации и возвращения к нормальному образу жизни; с) квартиры-спутники, служащие в качестве "промежуточных звеньев" для содействия реинтеграции в общество. Кроме того, министерство труда и социальных дел создало новые службы и приюты для двух небольших подгрупп, нуждающихся в дополнительном внимании: а) алкоголиков и б) лиц с психическими или физическими недостатками. Такие услуги оказываются совместно с другими национальными правительственными ведомствами, включая МЖС, министерство абсорбции и министерство здравоохранения, а также муниципальные органы социального обеспечения. Эти общие усилия иллюстрируют твердую решимость органов власти (как национальных, так и местных) взять на себя ответственность за удовлетворение потребностей бездомных граждан.

Правовая основа жилищной помощи

508. Израильское жилищное законодательство можно подразделить на две части:

- а) административные директивы, которые определяют большинство программ помощи и
- б) подзаконные акты и правовые прецеденты, которые регулируют жилищные права на рынке.

509. Закон о жилищных ссудах 1991 года на первый взгляд противоречит сделанной выше классификации, поскольку создает законное право на субсидируемые государством ипотечные ссуды. В законе устанавливается минимальный объем помощи в виде ипотечного кредита и оговариваются максимальные процентные ставки. Кроме того, закон уполномочивает министерство жилищного строительства совместно с министерством финансов оказывать дополнительную помощь в объемах, о которых они договорятся между собой. Полный текст этого закона приводится в приложении А к настоящему докладу.

510. Однако в законе определяется суть этого права путем отсылки к существующим нормам, устанавливаемым МЖС. Поэтому после его принятия не произошло каких-либо реальных изменений, и ситуация будет оставаться без изменений до тех пор, пока не будут приняты новые правила. Однако можно сказать, что документы, которые до принятия этого закона были простыми "административными директивами", должны в настоящее время рассматриваться в качестве вторичных законодательных актов, даже если они и не публикуются в качестве таковых. В любом случае в соответствии с этим законом готовятся новые нормы в форме вторичных законодательных актов, которые будут скоро опубликованы.

511. Правовой статус административных директив, которые определяют большинство программ жилищной помощи, описанных в предыдущем разделе, сводится к следующему: правительство может изменять или отменять их по своему усмотрению, а в отдельных случаях может даже отходить от них, если они являются простыми "внутренними директивами", регулирующими пределы полномочий при принятии административных решений. Однако такие директивы имеют правовые последствия: их содержание, а также применение или произвольное применение официальными лицами подлежат юридическому контролю в соответствии с обычным административным правом. Поэтому решения, принятые на основе упомянутых директив, не могут быть дискриминационными, произвольными или неразумными.

512. В предыдущих пунктах были упомянуты два закона, предоставляющие право на жилищную помощь конкретным группам, а именно Закон об абсорбции демобилизованных солдат 1994 года и Закон о семьях с одним родителем 1992 года. Эти законы имеют ограниченную сферу применения, если рассматривать их с точки зрения всех реализуемых программ помощи. Поэтому они просто увеличивают объемы помощи конкретным уязвимым группам, но не создают самого права.

513. Упомянутый выше правовой анализ касается прямой помощи, которую оказывает государство или другие общественные организации. Однако следует помнить, что в Израиле действуют различные правовые акты, которые косвенно затрагивают жилищные права и возможности, нередко уменьшая необходимость в прямой помощи. Одним из таких актов является **Закон о защите прав квартиросъемщиков (пересмотренный вариант) 1972 года**. Этот закон применяется только к перечисленному в нем жилищному фонду (составляет примерно 2,1% от всего количества семей, арендующих жилые помещения). Соответственно квартиросъемщики защищены от повышения квартирной платы сверх определенного уровня, установленного в соответствии с законом правительственным постановлением. Этот закон также защищает квартиросъемщиков, к которым он применим, от выселения на определенных основаниях и предоставляет судам полное право отказывать в ходатайстве о выселении, когда они считают, что это необходимо по "соображениям справедливости". По сути дела этот закон делает выселение защищаемых квартиросъемщиков почти невозможным.

514. В данном контексте важное значение имеет также **Закон о квартирной плате и ссудах 1971 года**, в котором определяется разделение ответственности между домовладельцами и квартиросъемщиками в том, что касается содержания жилищ.

515. **Закон о купле-продаже 1968 года** представляет собой общий закон, защищающий права потребителей. В нем определяются права и обязанности потребителя и продавца и устанавливаются различные виды правовой защиты в случае нарушения закона. **Закон о купле-продаже (квартир) 1973 года** также защищает права граждан, приобретающих новые жилые помещения у подрядчиков. В законе определяется стандартный формат продаж, устанавливающий физические характеристики жилого помещения и средства устранения недоделок в случае несоответствия между качеством строительства, оговоренного в договоре купли-продажи, и качеством построенного жилища. Кроме того, в законе устанавливается минимальный гарантийный срок для различных элементов жилого помещения или здания. Наконец, **Закон о купле-продаже (гарантии инвестиций покупателей квартир) 1974 года** нацелен на обеспечение финансовых гарантий гражданам, приобретающим квартиры у строительных подрядчиков в ходе строительства. Закон требует от продавца обеспечить банковские гарантии или страховку покупателя для защиты всех платежей, осуществленных до перехода права собственности.

516. Наконец, есть правовые положения, предусматривающие существенное снижение или даже полный отказ от взимания муниципального налога с собственников жилищ в случаях, когда они имеют очень низкий доход, что подтверждается различными проверками доходов.

Государственная политика по борьбе с бедностью в Израиле - последние тенденции и изменения

Текущая политика

517. В последние годы на программы социального развития выделяется все больше средств. К направлениям, которым уделяется повышенное внимание с точки зрения планирования, распределения ресурсов и реорганизации, относятся повышение качества образования и реформы системы поддержания уровня доходов, прямое налогообложение и здравоохранение. Принципами, лежащими в основе текущей государственной политики по борьбе с бедностью и с дифференциацией доходов, являются:

- повышение гарантированного уровня доходов большинства уязвимых групп: престарелых, инвалидов и семей с одним родителем;
- предоставление равных прав в области социального обеспечения гражданам с равными потребностями;
- сокращение бремени прямого налогообложения при трудносохраняемом равновесии между эффективностью и справедливостью. Принцип справедливости обеспечивается благодаря расширению налоговой базы и сокращению предельных налоговых ставок для групп с низкими доходами;
- усиление социальной защиты для новых иммигрантов через различные программы помощи;
- закрепленные в законодательстве гарантии всеобщего доступа к медицинскому обслуживанию;
- выделение ресурсов на совершенствование системы образования в качественном и количественном отношении;
- повышение качества отдельных видов социальных услуг, предоставляемых уязвимым группам населения;
- усиление социальной защиты большинства уязвимых групп: Закон о семьях с одним родителем 1992 года и Закон о снижении уровня бедности и дифференциации доходов.

518. Закон о семьях с одним родителем, принятый в 1992 году, усиливает социальную защиту семей с одним родителем, имеющим низкие доходы, благодаря увеличению льгот после проверки дохода (т.е. дохода, обеспечивающего прожиточный минимум), а также выплаты пособий на образование детей и предоставления преимуществ при получении профессионально-технического образования. Этот закон обеспечил равенство прав различных категорий семей с одним родителем на основе принципа "равные условия для семей с равными потребностями".

519. В 1994 году министерство труда и социальных дел выступило с инициативой, касающейся Закона о сокращении уровня бедности и дифференциации доходов. Он был принят отчасти в связи с публикацией данных, которые свидетельствовали о повышении уровня бедности за предыдущие несколько лет. Сам факт того, что такой закон был принят, отражает высокий уровень общественного сознания и решимость общества уменьшить экономические трудности и сократить дифференциацию доходов. В соответствии с этим законом устанавливаемые после проверки доходов пособия, которые получают престарелые и семьи с одним родителем, а также пособия по инвалидности для семей с детьми, были существенно повышены и в настоящее время превышают уровень бедности. Кроме того, получающие пособия граждане в возрасте 46 лет и старше получили прибавку к своим пособиям в связи с тем, что у них мало шансов найти работу. По оценкам, этот закон позволит сократить на одну треть категорию лиц, живущих за чертой бедности. Средства для финансирования повышенных пособий были мобилизованы благодаря небольшому сокращению размера общих пособий на детей, за исключением пособий многодетным семьям, а также благодаря увеличению участия государства в финансировании пособий в рамках системы социального обеспечения. Дополнительные предложения, представленные правительству министерством труда и социальных дел, которые в настоящее время обсуждаются, позволили бы выплачивать предоставляемые после проверки доходов пособия всем семьям с детьми.

Обеспечение всеобщего характера системы пособий на детей

520. В 1993-1994 годах правительство завершило принятие окончательных мер, необходимых для реализации всеобщей программы пособий на детей, согласно которой каждой семье в Израиле будет выплачиваться пособие в зависимости от количества детей. Эти меры охватывали отмену проверки доходов для небольших семей как неперемennого условия для получения права на пособие на детей и постепенное распространение надбавок к пособиям на детей, выплачиваемых ветеранам вооруженных сил, на все население. Цель этих изменений состояла в том, чтобы увеличить количество семей с низкими доходами, получающих пособия на детей (только 50% имеющих на это право семей получали такое пособие), и устанавливать размеры пособий на детей исходя только из количества детей независимо от доходов и службы в вооруженных силах. Все это должно усилить справедливость программы и улучшить благосостояние семей с детьми, в частности многодетных нееврейских семей, большинство из которых до этого не имели права на получение специальных надбавок, выплачиваемых отслужившим в вооруженных силах лицам.

Реформа системы налогообложения

521. В последнее десятилетие в Израиле было проведено исключительно большое количество реформ системы прямого налогообложения. Начиная с 1984 года правительство приняло ряд программных мер, направленных на уменьшение налогообложения доходов, главным образом для повышения стимулов к труду и содействия экономическому росту. Эти меры, которые постепенно реализовывались в течение десяти лет, привели к сокращению предельных ставок подоходного налога. (Наименьший размер налога был снижен с 25% до 15%, а наивысший - с 60 % до 48%.) От этих изменений налоговых ставок больше выиграли лица с высокими доходами, нежели граждане с низкими доходами. Чтобы смягчить их отрицательное воздействие на принцип справедливости, были и будут приняты дополнительные меры в отношении налогов в системах социального обеспечения и здравоохранения, чтобы установить общий справедливый характер прямого налогообложения.

522. В соответствии с **Законом о снижении уровня бедности и дифференциации доходов**, который вступил в силу в 1995 году, налоговая база системы социального обеспечения будет расширена путем расширения предельной налоговой базы и включения элементов дохода, которые в настоящее время освобождены от налогообложения, а размер налогов, взимаемых с низких доходов, будет сокращен на 50%. Такая же политика была отчасти отражена в **Законо о национальном медицинском страховании 1995 года**. Его значение заключается не только в том, что он обеспечивает более равномерное распределение налогового бремени, но и также сужает границы бедности, в которых оказываются многие работники, находящиеся на границе между низкооплачиваемыми трудящимися и безработными. Кроме того, в соответствии с пересмотренной системой налогообложения в здравоохранении особое внимание уделяется таким уязвимым группам населения, как престарелые или вдовы граждане, которые будут платить только минимальные единообразные взносы.

Национальный совет по уменьшению социального расслоения и борьбе с бедностью

523. Национальный совет по уменьшению социального расслоения и борьбе с бедностью был создан правительством в августе 1996 года и начал функционировать в мае 1997 года. К числу его мандатов относится определение понятия "бедность" с указанием ее причин и тенденций, представление правительству предложений о национальной политике, новаторских проектов в области реформ и путей повышения благосостояния неблагополучных групп и семей и, наконец, реализации экспериментальных проектов.

524. Хотя правительство Израиля всегда активно проводило социальную политику и оказывало социальную помощь, впервые делается попытка обеспечить национальное руководство комплексными и систематическими информацией и подходом.

525. Члены Комитета сочетают в себе профессионализм и компетентность. Министр труда и социальных дел председательствует на заседаниях примерно 70 членов, из числа которых 60% представляют государственные учреждения и общественные организации, университеты, религиозные круги, а 40% являются представителями общин (добровольцы, представители соответствующих НПО, руководители местных общин и т.д.). Члены Совета принимают участие в работе специализированных рабочих комитетов, возглавляемых ведущими специалистами. Работу Совета направляет и координирует руководящий комитет и координатор под руководством Генерального директора Министерства труда и социальных дел. Решение о его бюджете еще не принято. Поэтому его работа пока основана главным образом на участии добровольцев и на небольших фондах, предоставляемых министерством.

Международное сотрудничество

526. Центр международного сельскохозяйственного сотрудничества и подготовки при министерстве сельского хозяйства помогает развивающимся странам, главным образом странам Африки, Азии и Центральной и Южной Америки. Помощь предоставляется в виде непосредственной подготовки, чтения учебных курсов для прохождения дальнейшей подготовки в Израиле, выездных учебных курсов в этих странах, а также консультирования относительно планирования различных сельскохозяйственных предприятий. Центр координирует деятельность по совместным исследованиям в интересах развивающихся стран. Исследовательская работа координируется сельскохозяйственными научными центрами при учебных заведениях Израиля. Благодаря плодотворному сотрудничеству между исследователями и исследовательскими институтами в Израиле, между странами-донорами и развивающимися странами страны-доноры будут расширять эту деятельность в предстоящие годы. Проводится также сотрудничество по этой теме с рядом неправительственных организаций за рубежом, причем во многих случаях речь идет об источнике финансирования проектов развития, организации учебных курсов и проведения исследований. Контакты с этими организациями в полном объеме координируются министерством иностранных дел.

527. Центр совместно с министерством иностранных дел организовал курсы и обеспечил профессиональную подготовку в различных областях сельского хозяйства для сотен студентов в Израиле, а также направил 60 выездных учебных курсов в страны Латинской Америки, Азии, Африки, Египет и Восточную Европу. К числу этих видов деятельности относится направление экспертов для долгосрочных сельскохозяйственных проектов, создание образцовых фермерских хозяйств, консультирование в рамках сельскохозяйственных проектов и оказание других консультативных услуг совместно с различными странами и по их просьбе.

528. За последний год сотрудничество со странами, которые недавно восстановили связи с Израилем, расширилось. Среди них можно назвать Китай, Индию и различные страны бывшего Советского блока.

**Статья 12 Пакта - право на наивысший достижимый
уровень здоровья**

Вводный общий обзор

529. Израиль является членом Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Последний доклад Израиля ВОЗ, озаглавленный "Highlights on Health in Israel" ("Основные факты о состоянии здравоохранения в Израиле"), который был представлен в 1996 году и содержит данные вплоть до 1993 года. Он приводится в приложении 3 к настоящему докладу.

530. Настоящий вводный общий обзор представляет собой воспроизведенное резюме этого доклада, обновленное по состоянию на 1996 год и снабженное приводящейся ниже таблицей, в которой содержатся основные данные о показателях физического и психического здоровья населения Израиля и изменение этих показателей во времени.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ПРОГРАММЫ ЗДВ ДЛЯ ИЗРАИЛЯ

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Право на наивысший достижимый уровень здоровья - статья 12 Пакта

Название показателя	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Количество больных с болезнями органов пищеварения, выписавшихся из больниц	.	.	.	.	.	.	.	42,879	.	.	.	.	.	.	.	63,786
Количество больных с болезнями костно-мышечной системы и соединительной ткани	.	.	.	.	.	.	.	14,708	.	.	.	.	.	.	.	26,280
Количество больных с травмами и отравлениями, выписавшихся из больниц	.	.	.	.	.	.	.	37,069	.	.	.	.	.	.	.	55,576
Невыход на работу в связи с болезнью, количество дней на душу населения в год	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Количество граждан, получивших инвалидность (признанных нетрудоспособными)	.	.	.	.	.	.	.	.	.	13,445	14,117	11,659	18,176	20,667	20,801	15,516
Количество граждан, получающих социальные выплаты по нетрудоспособности	.	.	.	.	.	.	.	.	.	108,499	111,702	113,931	118,401	125,436	132,618	140,089
Процентная доля лиц, утративших способность к регулярному профессиональному труду, 15-64 года	.	.	.	.	.	.	.	21	.	.	.	.	.	.	.	.

531. Население Израиля относительно молодо. Это понятно, если учесть тот факт, что после приобретения независимости страной в 1948 году оно увеличилось почти в шесть раз, главным образом в результате иммиграции.

532. В 1992 году ожидаемая продолжительность предстоящей жизни в Израиле составляла 76,6 года, что приближается к среднему показателю в странах Европейского союза (ЕС). При продолжительности жизни в 74,7 года у мужчин Израиль занимал третье место среди контрольной группы из 20 европейских стран*. В отличие от мужчин продолжительность жизни женщин составляла 78,5 года, т.е. по этому показателю Израиль значительно уступал странам ЕС, в которых средняя продолжительность жизни женщин составляла 80 лет. Таким образом, разница между продолжительностью жизни у мужчин и продолжительностью жизни у женщин в Израиле является наименьшей среди контрольной группы из этих 20 стран. Аналогичное положение было зарегистрировано в 1994 году, когда продолжительность жизни мужчин составляла 75,5 года, а у женщин - 79,5 года. Такая динамика смертности, т.е. когда смертность мужчин находится на одном из самых низких уровней среди стран контрольной группы, а смертность женщин - на одном из самых высоких, справедлива также и для всех остальных причин смерти.

533. В период между 1982-1992 годами младенческая смертность сократилась на 37%, хотя по этому показателю Израиль по-прежнему находился на втором месте среди стран контрольной группы. Однако к 1995 году коэффициент младенческой смертности сократился с 7,5 до 6,8 на 1 000 живорождений.

534. Стандартизованный коэффициент смертности (СКС), обусловленной сердечно-сосудистыми заболеваниями, в возрастной группе 0-64 года приближался в 1992 году к средней величине в странах ЕС. Что касается СКС для лиц, больных ишемической болезнью сердца, Израиль занимал 5-е место по смертности среди женщин и 12-е место по смертности среди мужчин. СКС, обусловленные заболеваниями сосудов головного мозга, в возрастной группе 0-64 года приближались к средней величине, зарегистрированной в странах - членах ЕС для женщин, и были ниже средней величины, зарегистрированной для мужчин. СКС у больных обоими видами заболеваний как среди мужчин, так и женщин, резко уменьшились в период 1982-1992 годов.

* 15 государств - членов Европейского союза плюс Исландия, Израиль, Мальта, Норвегия и Швейцария.

535. СКС у больных раком в возрастной группе 0-64 года был одним из самых низких среди контрольной группы европейских стран. Общий коэффициент смертности у мужчин, больных раком, был самым низким среди всех этих стран, а коэффициент смертности у женщин приближался к среднему коэффициенту в странах ЕС. СКС, обусловленный внешними причинами, был ниже средней величины, наблюдавшейся в странах - членах ЕС среди мужчин, и приближался к среднему показателю у женщин. Что касается самоубийств, то их показатель среди израильских мужчин уступает среднему показателю в целом для стран - членов ЕС (хотя увеличение их количества на 43% за последние 10 лет является одним из самых высоких), а количество самоубийств среди женщин находится на среднем уровне.

536. За последние несколько лет широкое распространение в рамках всей страны стали получать программы оздоровления, особенно те программы, в которых особый упор делается на физическую активность. Процентная доля курильщиков в возрастных группах населения старше 20 лет сократилась с 38% в 1973 году до 31% в 1992 году. У женщин этот показатель был даже выше. Недавно был принят ряд новых законов, ограничивающих курение в общественных местах и на рабочем месте. В 1993 году потребление алкоголя было самым низким среди всех стран контрольной группы.

537. Граждане в возрасте 20-74 года, которые принимают лекарства или придерживаются специальной диеты в связи с гипертонией, составляют до 8,5% всего населения. Повышенное содержание холестерина в крови (240 мг/дл и более) наблюдается у 18,3% работающих в возрасте 20-64 лет. Примерно 25% этого населения, по оценкам, страдает избыточным весом. Начиная с 50-х годов общая калорийность пищи, потребляемой на душу населения в виде растительных и животных жиров и белка, увеличилась. Уровень активного отдыха в целом среди населения низок: примерно лишь 20% граждан в возрасте 14 лет и старше занимаются такой деятельностью по меньшей мере раз в неделю.

538. Контроль за состоянием окружающей среды возложен на министерство здравоохранения и министерство по охране окружающей среды. Население страны все больше начинают тревожить экологические проблемы, причем особую тревогу вызывает качество воздуха и воды.

539. Процентная доля расходов на здравоохранение в ВВП продолжала увеличиваться, достигнув 8,7% в 1995 году.

Национальная политика в области здравоохранения

540. После многолетних дебатов среди политиков и специалистов система здравоохранения в Израиле, наконец, подверглась коренной реформе, как с концептуальной точки зрения, так и с точки зрения медицинского обслуживания. Эта реформа состоит из трех крупных элементов:

- Закона о национальном медицинском страховании;

- отказа правительства от прямого участия в обеспечении населения медицинским обслуживанием;
- внутренней реорганизации министерства здравоохранения.

Закон о национальном медицинском страховании

541. Правительство Израиля никогда не уклонялось от ответственности за организацию всеобщей системы медицинского обслуживания. Эта ответственность, которая увеличивалась со временем, была впервые закреплена в законодательстве, когда в 1994 году был принят **Закон о национальном медицинском страховании**, который вступил в силу в январе 1995 года. Ниже приводятся основные положения этого сложного законодательного акта. (Полный текст этого закона содержится в приложении 1 к настоящему докладу.)

542. В основу этого нового закона положен принцип обязательного страхования. Все жители Израиля подлежат страхованию в одном из четырех санкционированных фондов медицинского страхования, каждый из которых должен предоставлять по меньшей мере основные виды медицинского обслуживания и лекарств, которые подробно перечислены в законе. Страховки медицинского страхования собираются в централизованном порядке Национальным институтом страхования, как это делается в социальном страховании (см. статью 9 Пакта). Эти страховки затем распределяются между фондами медицинского страхования в зависимости от количества членов. Следует подчеркнуть, что право каждого на медицинское обслуживание обеспечивается даже в том случае, если медицинские страховки не были оплачены.

543. К числу основных видов медицинского обслуживания, перечисленных в законе, относятся все основные виды первичной соматической и психиатрической помощи, включая обслуживание и лекарства. Каждый застрахованный гражданин имеет право выбирать себе фонд медицинского страхования, и ни один из фондов не может отказать ему в приеме независимо от возраста или состояния физического или психического здоровья.

544. В соответствии с этим законом ответственность государства сводится не только к регулированию деятельности фондов медицинского страхования (включая официальную регистрацию, надзор, принятие санкций и т.д.). Фактически регулирующие функции всегда возлагались на министерство здравоохранения и выполнялись им на основании различных законов - **Постановления о народном здравоохранении 1940 года**, **Постановление о врачах [новый вариант] 1976 года**, **Постановление о врачах-стоматологах [новый вариант] 1976 года**, **Закона о правах пациентов 1996 года** (полный текст последнего закона содержится в приложении 2 к настоящему докладу).

545. Значение Закона о национальном медицинском страховании в контексте настоящего Пакта заключается в том, что он возлагает на министерство финансов обязанность компенсировать фондам медицинского страхования любую отрицательную разницу между их доходами от медицинского страхования и фактическими расходами на все виды услуг, предписываемых законом.

Отказ правительства от прямого участия в системе медицинского обслуживания и реорганизация министерства здравоохранения

546. Цель министерства здравоохранения заключается в том, чтобы концентрировать внимание на формулировании политики, долгосрочном планировании, установлении стандартов обслуживания, контроле за качеством медицинской помощи и качеством страхования, а также анализе основных данных. Таким образом, внутренняя реорганизация министерства уже привела к созданию новых департаментов, например департамента стандартов медицинского обслуживания.

547. Министерству принадлежит часть больниц Израиля - 23% больниц общего профиля, 50% психиатрических больниц и 4% больниц для людей пожилого и старческого возраста. Остальные больницы являются коммерческими или общественными некоммерческими медицинскими учреждениями. В соответствии с реформированной системой государственные больницы будут функционировать на основе самофинансирования в качестве некоммерческих учреждений. Министерство здравоохранения будет надзирать за их работой, но не будет прямо вмешиваться в их повседневную деятельность.

548. Первые шаги, предпринятые правительством с целью трансформировать свои больницы в юридически автономные учреждения, натолкнулись на сопротивление, особенно сопротивление профсоюзов. Безусловно, этот процесс займет много времени.

549. На общинном уровне первичная медико-санитарная помощь оказывается в Израиле следующими учреждениями:

- клиниками фондов медицинского страхования;
- клиниками для амбулаторных больных и пунктами неотложной медицинской помощи;
- частными клиниками;
- центрами здоровья семьи (которые также оказывают профилактическую помощь) .

550. Большинство видов медико-санитарной первичной помощи оказывается или непосредственно медицинским персоналом четырех фондов медицинского страхования в их собственных клиниках, или эти фонды оплачивают соответствующие счета. Страховые взносы членов фондов покрывают расходы на большинство как амбулаторных, так и стационарных услуг, а также стоимость лекарств. Каждый застрахованный гражданин может выбирать себе любого врача общего профиля или специалиста среди врачей, работающих в его фонде медицинского страхования. Оплата труда большинства штатных врачей производится не на основе тарифов за каждый визит, а в виде зарплаты или оклада.

551. Национальное обследование об обращении населения за медицинской помощью, проведенное в первом квартале 1993 года, показало, что 83% граждан в последнее время обращались за помощью терапевтов/семейных врачей, работавших в клиниках фондов медицинского страхования, 12% - к врачам частных клиник, а 3% - к врачам амбулаторий или пунктов неотложной медицинской помощи. Что касается визитов к врачам-специалистам, то 61% больных были приняты в клиниках фондов медицинского страхования, 21% - в амбулаториях или пунктах неотложной медицинской помощи, а 16% - в частных клиниках.

552. Системой центров по охране здоровья семьи охвачена вся страна. Они подчиняются центральному правительству, местным органам самоуправления или фондам медицинского страхования в зависимости от установленного географического распределения. Примерно 1 000 таких центров охватывают городские районы, а в небольшие и периферийные населенные пункты по меньшей мере раз в две недели приезжают медицинские сестры, работающие в государственных учреждениях здравоохранения. К числу оказываемых услуг относятся осмотры врачей, проверка развития детей, контролирование кормления грудью, вакцинация и советы и консультации для матерей.

Долгосрочная политика

553. В 1989 году министерство здравоохранения выпустило руководство по долгосрочной национальной политике в области здравоохранения в Израиле, в котором оно сформулировало в виде шести основополагающих принципов рекомендации в отношении задач и приоритетов системы здравоохранения Израиля, обеспечивающие права на равное здоровье, укрепление здоровья и профилактику болезней, участие общин, межотраслевое сотрудничество, совершенствование первичной медицинской помощи и расширение международного сотрудничества.

554. Излагающаяся ниже стратегия преследует цель воплотить ряд программных целей в конкретные виды деятельности на основе надежных эпидемиологических данных. Эта стратегия строится на следующих принципах:

а) Равное здоровье для всех. Хотя невозможно добиться абсолютно равного здоровья для всех по биологическим/генетическим причинам, в Законе о национальном медицинском страховании, который вступил в силу 1 января 1995 года, по меньшей мере обеспечивается равный доступ всего населения к медицинскому обслуживанию. Кроме того, особый акцент будет сделан на уменьшение различий в состоянии здоровья различных групп населения, таких, как новые эмигранты из конкретных стран, некоторые этнические меньшинства и граждане, проживающие в неблагополучных районах.

б) Первичная медицинская помощь. Основным средством, обеспечивающим равенство, будет первичная медицинская помощь в том виде, в каком она определена Всемирной организацией здравоохранения в рамках ее программы "Здоровье для всех к 2000 году". Первичная помощь будет включать в себя укрепление здоровья, охрану здоровья, профилактику болезней, медицинское обслуживание и реабилитацию и будет оказываться многопрофильными группами врачей, медицинских сестер, социальных работников и других специалистов здравоохранения.

в) Ответственность правительства. Правительство примет на себя такую же ответственность за здоровье людей, какую оно несет за их благополучие в других областях, например, таких, как безопасность и образование. Оно будет отчитываться перед народом за медицинское обслуживание, которое оно гарантирует.

г) Права отдельных граждан и общественности. Отдельные граждане и общественность в целом получают право активно участвовать в строительстве государственной системы медицинского обслуживания и надзоре за ним. Правительство будет стимулировать такое участие, которое будет включать общественные обсуждения, в том числе и в средствах массовой информации.

д) Соответствующая медицинская технология. Правительство примет меры для того, чтобы обеспечить использование соответствующей технологии с научной, технической, социальной и экономической точек зрения во всех областях здравоохранения. Оно будет стимулировать все заинтересованные стороны к принятию аналогичных мер.

е) Межотраслевое и междисциплинарное сотрудничество. Чтобы обеспечить соответствующий уровень здравоохранения, правительство будет поощрять скоординированные действия всех секторов и специалистов.

ж) Отношения между различными элементами системы здравоохранения. Правительство обеспечит надлежащие взаимоотношения между секторами первичной, специализированной и высокоспециализированной помощи в системе здравоохранения. Это позволит устранить ненужное дублирование усилий, укрепит систему первичной медицинской помощи и стимулирует больницы поддерживать другие подразделения этой системы.

h) Управление и координация. Министерство здравоохранения обеспечит управление и координацию выполнения всех компонентов этой стратегии. В связи с межотраслевым характером этой стратегии она будет утверждена правительством.

555. Эта стратегия имеет следующие компоненты:

- Общий демографический и эпидемиологический обзор, описывающий исторические факторы и текущее состояние здравоохранения, которые обусловили эту стратегию.
- Реформы системы здравоохранения 1995 года, вводящие всеобщее национальное медицинское страхование и устанавливающие управленческую автономию государственных больниц и меняющие функции министерства здравоохранения.
- Основные программы в области здравоохранения. Был отобран ряд программ, которым должно уделяться первостепенное внимание. Были установлены конкретные цели, а соответствующие виды деятельности были распределены по секторам, учреждениям, профессиям и государственным органам системы здравоохранения.
- Контроль и оценка являются составными частями стратегии. В частности, будет контролироваться строгое соблюдение принципов стратегии. Будут разработаны показатели для оценки качества жизни и благосостояния населения, включая показатели увеличения продолжительности жизни на один год с коррективами на инвалидность.
- Ниже приводится перечень приоритетных программ:
 - a) укрепление здоровья;
 - b) охрана здоровья семьи;
 - c) борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями;
 - d) борьба с злокачественными опухолями;
 - e) борьба с сахарным диабетом;
 - f) психическое здоровье;
 - g) борьба с наркоманией и алкоголизмом;
 - h) профилактика несчастных случаев и физического и сексуального насилия;
 - i) гигиена ротовой полости.

556. Кроме того, следует упомянуть о Национальном совете по здоровью населения. Этот Совет был создан в 1996 году и получил полномочия консультировать министерство здравоохранения по вопросам политики в области первичной медицинской помощи. Совет рекомендовал, чтобы к 2000 году каждый житель имел прикрепленного "личного врача", который будет оказывать ему целый комплекс скоординированных и комплексных медицинских услуг.

Расходы на здравоохранение

557. Расходы на здравоохранение в виде процентной доли от ВВП достигли в 1995 году 8,7% по сравнению с 8,9% в 1994 году, 7,8% в 1992 году и 7,8% в 1989 году. В 1993 году домашние хозяйства финансировали 52% национальных расходов на здравоохранение за счет медицинских страховых взносов и оплаты расходов из собственных средств по сравнению с 32% в 1984 году. Эту разницу можно объяснить тем фактом, что размер страховых взносов и стоимость услуг, оплачиваемых из собственных средств, были значительно повышены. В 1984 году за счет выплат домашних хозяйств в фонды медицинского страхования покрывалось 12% всех национальных расходов на здравоохранение, в 1993 году эта сумма составила 25%. Сокращение доли затрат на медицинское обслуживание, финансируемых за счет общих налоговых поступлений, привело к увеличению финансового бремени домашних хозяйств. Расходы на лекарства и услуги частных врачей, клиник и стоматологов, оплачиваемые из собственных средств домашних хозяйств, составляли 20% всех расходов на медицинскую помощь в 1984 году и 27% в 1993 году. В тот же период финансирование центральным правительством всех расходов на медицинское обслуживание сократилось с 52% до 44%.

558. На больничную помощь по-прежнему приходится большая часть расходов на здравоохранение. Эта доля продолжала увеличиваться вплоть до 1980 года, когда она достигла 47% текущих расходов. Затем она стала постепенно сокращаться, пока в 1994 году процентная доля расходов на больничную помощь не составила 41%. В последние десять лет расходы на общинные медицинские учреждения и профилактику заболеваний неизменно оставались на уровне около 33%, увеличившись в 1994 году до 38%, из которых 60-70% приходились на первичную медицинскую помощь.

Показатели здоровья населения Всемирной организации здравоохранения

559. Динамика изменения *младенческой смертности* в расчете на 1 000 живорождений приводится ниже:

Таблица 1: Младенческая смертность в 1989-1995 годах

	<u>Всего</u>	<u>Евреи</u>	<u>Неевреи</u>
1989	10,1	8,2	14,7
1990	9,9	7,9	14,9
1991	9,2	7,2	14,2
1992	9,4	7,5	14,3
1993	7,8	5,7	12,8
1994	7,5	5,7	11,5
1995	6,8	5,6	9,6

560. В значительной степени уменьшение младенческой смертности объясняется уменьшением количества смертей от инфекционных заболеваний и пневмонии. Смертность, обусловленная врожденными пороками, также характеризуется понижающей тенденцией. В каждой группе населения чем выше образовательный уровень матери, тем ниже младенческая смертность. Смертность младенцев, родившихся у матерей в возрастных группах младше 20 и старше 35 лет, оказывается выше смертности детей, родившихся у матерей в возрастной группе 20-34 года.

Таблица 2: Младенческая смертность (на 1 000 живорождений) в разбивке по религии и возрасту новорожденного в момент смерти, 1990-1994 годы

	Всего		Ранняя детская смертность 0-6 суток		Поздняя младенческая смертность 7-27 суток		Постнатальная смертность 28-365 суток	
	Коэффициент	Процентная доля	Коэффициент	Процентная доля	Коэффициент	Процентная доля	Коэффициент	Процентная доля
Всего	8,8	100	4,1	46,6	1,4	15,9	3,2	36,4
Евреи	6,8	100	3,6	52,9	1,2	17,6	2,0	29,4
Неевреи	13,5	100	5,3	39,2	1,9	14,1	6,3	46,7

561. С 1990 года по 1994 год почти половина смертей новорожденных происходила в течение первых шести дней жизни, причем эта доля была намного ниже среди неевреев, чем среди евреев (39,2% против 52,9%). Разница в коэффициентах постнатальной смертности (28-265 суток) между евреями и неевреями особенно велика (2,0 против 6,3); такая же существенная разница наблюдается в процентной доле постнатальных смертей в общей младенческой смертности (29,4% против 46,7%). Причину такого относительно высокого уровня смертности в постнатальный период среди неевреев следует еще установить, поскольку смертность в этот период жизни обычно обуславливается экзогенными факторами, такими, как инфекционные заболевания и несчастные случаи, и ее в значительной степени можно предупредить. (Программы, направленные на решение этой проблемы, подробно излагаются ниже в разделе 7.)

Таблица 3: Младенческая смертность (в расчете на 1 000 живорождений) в 24 странах, 1983-1993 годы

<u>Страна</u>	<u>1983 год</u>	<u>1993 год</u>
Турция	82,9	52,6
Португалия	19,2	8,7
Греция	14,6	8,5
США	11,2	8,3
Бельгия	10,6	8,0
Израиль	13,7	7,8
Евреи	11,4	5,7
Неевреи	22,7	13,1
Испания	10,9	7,6
Италия	12,3	7,3
Новая Зеландия	12,5	7,3
Канада	8,5	6,8
Австрия	11,9	6,5
Франция	9,1	6,5
Нидерланды	8,4	6,3
Австралия	9,6	6,1
Ирландия	9,8	5,9
Германия	10,2	5,8
Швейцария	7,6	5,6
Дания	7,7	5,4
Норвегия	7,9	5,0
Исландия	6,2	4,8
Швеция	7,0	4,8
Финляндия	6,1	4,4
Соединенное Королевство	10,1	6,6*
Япония	6,2	4,5*

* 1992 год.

562. В настоящее время Израиль занимает 19-е место среди 24 развитых стран в приведенной выше таблице (по сравнению с 21-м местом в 1983 году) примерно с таким же уровнем младенческой смертности, как в Италии, Бельгии и Испании. Уровень смертности среди израильских евреев близок к уровню смертности в Германии, Дании и Швейцарии, что является седьмым показателем среди 24 стран.

563. **Водоснабжение:** Почти все израильские домохозяйства (99,8%) подсоединены к основным водоразборным сетям. Примерно две трети всей воды в Израиле подается с помощью насосов из Галилейского моря и национального водоносного горизонта. Галилейская вода транспортируется по трубам на юг страны. Для примерно 50 000 бедуинов, составляющих основную часть населения в районе пустыни Негев (юг), вода не подается в дома, а закачивается в водонапорные башни водохозяйственной компании "Мекорот нэшнл уотер компани", куда за ней приезжают на автомашинах, верблюдах или просто приходят пешком.

564. **Канализация:** Большинство домашних хозяйств (80%) оборудованы канализацией, имеющей сток в центральную канализационную систему. В некоторых небольших поселениях используется септик-тенки и выгребные ямы, но и эти поселения постепенно подсоединяются к центральной системе канализации.

565. **Иммунизация:** Ниже приводится процентная доля детей, которым были сделаны прививки против дифтерии, коклюша, столбняка, кори и полиомиелита:

	DTP 4 дозы	eIPV 3 дозы	OPV 3 дозы	MMR 1 доза
1993				
Всего	92	93	93	95
Евреи	91	92	92	94
Неевреи	94	95	95	96
1994 год				
Всего	91	92	92	94
Евреи	90	91	91	93
Неевреи	93	94	93	97
1995 год				
Всего	94	95	95	95
Евреи	93	94	94	94
Неевреи	98	99	98	98

* Израиль больше не делает прививки в обычном порядке против туберкулеза, за исключением новых иммигрантов, прибывших из Эфиопии, Индии и Йемена.

566. Ниже приводятся данные о **продолжительности жизни**:

**ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ (1) В РАЗБИВКЕ ПО ПОЛУ
И ГРУППАМ НАСЕЛЕНИЯ**

	Арабы и другие национальности		Евреи		Все население	
	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины	Мужчины
1930 - 1932			62,7	59,9		
1933 - 1935			61,8	59,5		
1936 - 1938			64,5	60,8		
1939 - 1941			64,6	62,3		
1942 - 1944			65,9	64,1		
1949			67,6	64,9		
1950 - 1954			70,1	67,2		
1955 - 1959			71,8	69,0		
1960 - 1964			73,1	70,6		
1965 - 1969 (2)			73,4	70,2		
1970 - 1974 (2) (3)R	71,9	68,5	73,8	70,6	73,4	70,1
1975 - 1979	72,0	69,2	75,3	71,7	74,7	71,2
1975	71,5	68,2	74,5	70,9	73,9	70,3
1976	72,4	69,6	75,4	71,6	74,8	71,2
1977	71,3	68,5	75,4	71,9	74,7	71,3
1978	72,0	69,1	75,6	71,9	75,0	71,5
1979	73,1	70,0	75,8	72,3	75,3	71,8
1980 - 1984 (2) R	74,0	70,8	76,5	73,1	76,1	72,7
1980	73,4	70,0	76,2	72,5	75,7	72,1
1981	74,2	70,6	76,3	73,1	75,9	72,7
1982 (2)	73,3	70,3	76,2	72,8	75,8	72,5
1983	74,1	71,2	76,6	73,2	76,2	72,8
1984	74,2	71,5	77,1	73,5	76,6	73,1
1985 - 1989	75,5	72,7	77,8	74,1	77,4	73,8
1985	75,8	72,0	77,3	73,9	77,0	73,5
1986	75,0	72,2	77,1	73,5	76,8	73,2
1987	75,8	73,2	77,7	73,9	77,0	73,6
1988	75,1	72,4	78,0	74,2	77,5	73,9
1989	75,5	73,1	78,5	74,9	78,1	74,6
1990 - 1994	76,3	73,5	79,2	75,5	78,8	75,1
1990	75,9	73,3	78,9	75,3	78,4	74,9
1991	75,7	74,2	79,0	75,4	78,5	75,1
1992	75,5	72,4	78,9	75,2	78,4	74,7
1993	76,9	73,6	79,5	75,7	79,1	75,3
1994	77,1	73,8	79,7	75,9	79,4	75,5

- (1) Данные за многолетние периоды представляют собой средние арифметические величины продолжительности жизни в годовых интервалах.
- (2) Исключая военные потери: см. введение.
- (3) Для всего населения и арабов и других национальностей - средние значения за 1971-1974 годы.

567. Причину относительно низкой продолжительности жизни израильских женщин еще предстоит установить. Похоже, это связано с относительно высокой смертностью, обусловленной сердечно-сосудистыми заболеваниями и раком молочных желез.

568. *Доступ к квалифицированному медицинскому персоналу:* Все население получает квалифицированную медицинскую помощь при лечении общих заболеваний и травм и может приобрести 20 основных видов лекарств в пределах одного часа ходьбы от дома.

569. Всем беременным женщинам во время беременности оказывает помощь квалифицированный персонал. В 1992 году уровень материнской смертности составлял 5,45 смертей на 100 000 живорождений, увеличившись с уровня 1979-1980 годов. В 1990-1992 годах по этому показателю Израиль занимал девятое место среди всех стран - членов Европейского союза. Всем младенцам оказывается квалифицированная медицинская помощь.

Контроль за состоянием окружающей среды

570. С точки зрения охраны здоровья контроль за состоянием окружающей среды возлагается одновременно на министерство здравоохранения и министерство по охране окружающей среды.

Загрязнение вод

571. Хозяйственно-бытовые, сельскохозяйственные и промышленные сточные воды могут загрязнять природные источники воды. Верховный суд Израиля неоднократно отмечал важное значение защиты окружающей среды от загрязнения промышленными отходами. Недавно он призвал к более суровому наказанию правонарушителей:

"Учитывая растущую озабоченность общественности правонарушениями, связанными с загрязнением окружающей среды и воды, законодатели вынуждены установить значительно более суровое наказание за эти правонарушения. ...Поскольку это правонарушение само по себе является тяжким, ибо может оказать негативное воздействие на уровень жизни населения и его здоровье, но и... ответчик продолжал нарушать закон, несмотря на предупреждение... поэтому пришло время ужесточить меру наказания".

P.Cr. A. 244/96 The Chim Nir Air Services Management and Airlines (1991) Ltd.v. State of Israel, Takdin Supreme. Vol. 96(1) 6, 6-7.

572. Прикладываются значительные усилия для предупреждения загрязнения водных ресурсов. Сточные воды очищаются и используются вторично. Были созданы административные органы для борьбы с загрязнением сточными водами подземных вод и рек и для восстановления качества рек. Очищенные сточные воды в основном используются в сельском хозяйстве. Нормы очистки стоков строго контролируются с целью не допустить ущерба здоровью населения и сельскохозяйственным культурам.

573. Вода для хозяйственно-бытовых нужд подвергается проверке, причем отбираются пробы на содержание бактерий и вредных химических примесей в соответствии с постоянно обновляемыми национальными нормативами и рекомендациями ВОЗ. За последние четыре года качество вод существенно улучшилось. В 1994 году лишь 4% всех взятых проб содержали признаки возможного загрязнения. Загрязнение источников воды также вызывается разливами топлива и сельскохозяйственными работами.

Загрязнение воздуха

574. Основными источниками загрязнения воздуха являются теплоэлектростанции, транспорт и промышленные предприятия. Новая национальная политика по обеспечению качества воздуха была сформулирована в 1994 году и заключается в следующем: предупреждение загрязнения воздуха путем включения экологических нормативов в планировочные схемы, проведение регулярного мониторинга и периодического контроля, разработка экологического законодательства и применение санкций (включая нормативы качества окружающего воздуха и выбросов), уменьшение источников загрязнения и сокращение загрязняющих выбросов от автомобильного транспорта.

575. Энергетика работает на ископаемом топливе, главным образом нефти и угле. Данные о выбросах загрязняющих примесей в атмосферу при сжигании топлива свидетельствуют о том, что объемы двуокиси серы и свинца уменьшились, а объемы двуокиси углерода, окиси углерода, окислов азота и углеводородов увеличились. Изменения концентраций взвешенных твердых частиц не отмечалось.

576. В 1994 году за качеством воздуха наблюдали 63 станции. Все они проводят мониторинг двуокиси серы, большинство контролируют содержание окислов азота и твердых частиц, а несколько станций следят за содержанием азота и/или окиси углерода. На свалках опасных отходов установлены новые приборы, регистрирующие концентрации химических веществ в воздухе. Имеющаяся ограниченная информация свидетельствует о том, что концентрации двуокиси серы большей частью не превышают установленные нормативы, содержание двуокиси азота в некоторых районах значительно превышает установленные пределы, а концентрации озона в большинстве районов превышают рекомендованные уровни.

577. По состоянию на сегодняшний день сеть мониторинга не является достаточной, чтобы на ее основе разрабатывать национальную программу контроля за качеством воздуха. Поэтому Израиль только что завершил разработку проекта плана национальной сети мониторинга воздуха стоимостью в несколько миллионов долларов США, располагающей центральным хранилищем данных и просмотрным центром. Новая сеть будет состоять из трех оперативных уровней: местных станций мониторинга, региональных центров контроля и национального центра обработки данных. Станции мониторинга будут оснащаться различной аппаратурой в зависимости от загрязнителей, которые они должны контролировать. В дополнение к действующим 63 станциям планируется создать еще 50 новых. Эта сеть должна быть создана в течение трех лет.

Загрязнение сельскохозяйственных земель

578. Сельскохозяйственным землям угрожают три основные группы загрязняющих веществ: удобрения, тяжелые металлы, пестициды и другие органические добавки.

579. Чрезмерное использование или неверное применение удобрений приводит в результате к загрязнению почвы, главным образом нитратами. Уже зарегистрировано загрязнение источников питьевой воды нитратами, попадающими в них с сельскохозяйственных земель. Накопление нитратов в сельскохозяйственных культурах таит в себе серьезную опасность.

580. Основным источником загрязнения сельскохозяйственных земель тяжелыми металлами является ирригация загрязненной водой или применение загрязненных твердых добавок. Высокое значение pH почв в Израиле уменьшает опасность концентрации тяжелых металлов в растениях и загрязнения ими водных ресурсов.

581. Применение пестицидов представляет серьезную угрозу, заключающуюся в накоплении токсичных соединений в сельскохозяйственных растениях, а также представляет опасность для фермеров. Остатки этих соединений могут попадать в водные источники или накапливаться в сельскохозяйственных культурах или других компонентах почвенной биоты и тем самым попадать в пищевую цепь.

Профилактика заболеваний

582. Основными средствами профилактики инфекционных заболеваний являются программы вакцинации, осуществляемые в рамках мероприятий по охране материнства и детства лечебно-профилактическими учреждениями для новорожденных и начинающих ходить детей. Охват населения этими программами является одним из самых высоких в мире, о чем уже было сказано выше (в пункте "Иммунизация").

583. Кроме того, в случаях эпидемического менингита (менингококковая инфекция и вирусный менингит b) или гепатита А все люди, имевшие контакты с больными, подвергаются профилактическому лечению, которое бесплатно оказывает персонал окружного органа здравоохранения (ООЗ). ООЗ также контролирует санитарные условия в детских учреждениях и яслях с целью не допустить эпидемии болезней, передающихся через фекалии или оральным путем. При каждом сообщении о вспышке желудочно-кишечных заболеваний персонал ООЗ выявляет источник эпидемии и принимает необходимые меры для исправления положения.

584. В соответствии со статьей 15 Постановления об охране здоровья населения 1940 года генеральный директор министерства здравоохранения или окружного органа здравоохранения имеет право отдать распоряжение о помещении любого лица, заболевшего инфекционной болезнью, в инфекционную больницу или применить к нему любую другую форму изоляции, если его текущее состояние не позволяет принять мер предосторожности, чтобы предупредить распространение эпидемии.

Уязвимые группы

585. До конца 1994 года большинство жителей государства Израиль были застрахованы в добровольном порядке в четырех фондах медицинского страхования, которые обеспечивали медицинское обслуживание 95% населения, причем каждый фонд имел свои собственные конкретные условия страхования. Примерно 200 000-300 000 граждан (включая примерно 90 000 детей) не были застрахованы ни в одном из этих фондов; одни из них по своей собственной воле предпочитали частное медицинское обслуживание, а другие не были застрахованы из-за отсутствия средств для оплаты месячных взносов.

586. В дополнение к четырем этим фондам существовала (и существует в настоящее время) система добровольной медицинской помощи, которая оказывается благотворительными организациями, принадлежащими к различным церквям, нуждающимся как в еврейской части населения, главным образом в ультраортодоксальных слоях, так и среди нееврейского населения.

587. В январе 1995 года вступил в силу закон о медицинском страховании, который повлек за собой глубокие изменения системы здравоохранения Израиля, особенно с точки зрения качества оказываемых медицинских услуг. Одно из самых крупных изменений заключалось в том, что каждый житель Израиля должен был в обязательном порядке получить медицинскую страховку. (Определение "житель" используется в Национальном институте страхования.) Лицо, желающее получить страховку сверх предлагаемой базовой "корзины услуг", установленных законом, может заключить договор о дополнительном страховании благодаря программам, предлагаемым фондами медицинского страхования и санкционированным министерством здравоохранения и чиновниками министерства финансов, отвечающим за страхование. Выполнение программ дополнительного страхования тщательно контролируется государственными органами с целью обеспечить, чтобы включенные в них услуги действительно оказывались в дополнение к "основной корзине услуг", а не вместо них.

588. Поэтому фонды медицинского страхования быстро повысили качество своих услуг, особенно в арабских общинах, чтобы увеличить количество своих членов, а следовательно, и свое финансирование (которое в законе устанавливается на подушевой основе). С 1993 года министерство здравоохранения израсходовало примерно 6,5 млн. НИШ

(примерно 1,8 млн. долл. США) на строительство нескольких десятков новых центров охраны материнства и детства в арабских городах и поселках. За тот же период из бюджета министерства было ассигновано примерно 9,7 млн. НИШ (около 2,7 млн. долл. США), чтобы поднять на надлежащий уровень профилактическую медицину у арабской части населения.

589. Министерство здравоохранения принимает энергичные усилия для того, чтобы понизить уровень младенческой смертности среди израильских арабов, который превышает уровень младенческой смертности среди евреев. Уровень младенческой смертности в первую очередь определяется социально-экономическими условиями. Так, одна из важных причин несоответствия этих показателей у евреев и неевреев заключается в том, что по сравнению с евреями у арабов, и особенно у бедуинов, намного чаще заключаются браки между ближайшими родственниками, а поэтому количество врожденных аномалий у арабских младенцев намного больше.

590. В рамках образовательно-информационного проекта министерства, направленного на сокращение числа деторождений у очень молодых замужних женщин с целью снизить уровень младенческой смертности у групп высокого риска:

- По результатам межсемейных браков проводится информационно-пропагандистская кампания.
- На юге среди кочевых бедуинских племен и на севере в арабских поселениях в рамках кампании, одна из основных целей которой заключается в увеличении охвата младенцев и детей других возрастных групп иммунизацией, действуют несколько передвижных клиник по охране здоровья семьи. Следует отметить, что в целом охват арабского населения очень высок и составляет свыше 95%.

591. Одна из основных целей проекта заключается в том, чтобы сократить количество браков между ближайшими родственниками, другая - убедить беременных женщин шире пользоваться диагностическими процедурами *in utero*, а третья цель состоит в том, чтобы убедить матерей шире пользоваться услугами учреждений системы охраны материнства и детства, которые имеются по всей стране. Краткосрочные результаты таких проектов оценить невозможно. Потребуется много времени для того, чтобы получить ощутимые результаты.

592. Тем не менее общая медико-санитарная ситуация среди бедуинов, живущих главным образом в малонаселенных районах на юге страны, хуже, чем в целом у остального населения. Радикальное решение заключается в их переселении в постоянные населенные пункты, что осуществляется в рамках текущей национальной политики. Подробный анализ этого вопроса делается в разделах настоящего доклада, посвященных статье 11 Пакта ("Незаконные поселения").

593. В предварительном порядке принимаются следующие специальные меры:

- каждая школа для детей-бедуинов оборудована водопроводом;
- каждая стоянка бедуинов по соответствующей просьбе подсоединяется к системе водопроводов Мекорот;
- для проверки качества воды, подаваемой компанией Мекорот, постоянно отбираются ее пробы;
- распространяются листовки, в которых содержатся советы, как предотвратить инфекции, передающиеся как через воду водопроводных сетей, соединяющих водонапорные башни и поселения, так и через воду водопроводной системы внутри самого поселения.

Участие общин

594. 18 городов Израиля на востоке страны участвуют в проекте "Здоровые города", который преследует следующие цели:

- а) ликвидировать или сгладить различия в состоянии здоровья между различными группами населения;
- б) содействовать развитию профилактической медицины;
- в) укрепить здоровье населения.

595. В основу всех этих мер положена оценка местных потребностей, и они выполняются при сотрудничестве самих граждан. Каждый участвующий в проекте город составляет справку о медико-санитарном состоянии населения города, а затем назначает руководящий комитет проекта, состоящий из представителей всех учреждений здравоохранения и медицинского персонала города (включая добровольцев) и населения. Комитет рассматривает медико-санитарные показатели, а затем определяет потребности и их приоритетность.

596. Местные общинные центры в Израиле также осуществляют программы укрепления здоровья.

Медико-санитарное просвещение

597. Относительно большое количество эфиопских евреев в Израиле, инфицированных ВИЧ, заставило правительство выделить 4,5 млн. шекелей на реализацию плана по профилактике СПИДа, который состоит из нескольких проектов. Запланированные проекты охватывают три целевых группы населения:

а) Инфицированные ВИЧ и его переносчики. Координаторы от эфиопской общины установят контакты со всеми инфицированными ВИЧ и его переносчиками в их общинах. Они будут помогать им при обращении за помощью к профессиональным медикам, работающим в местном центре для больных СПИДом, и обучать их способам, позволяющим предотвратить распространение болезни, главным образом обучая их безопасному сексу.

б) Вся эфиопская община в целом. Планируется проводить проекты медико-санитарного просвещения для школ, армии и высших учебных заведений. При этом будут также использоваться средства массовой информации.

в) Израильские (неэфиопские) работники органов здравоохранения и социального обеспечения. Для преподавателей и социальных работников, работников здравоохранения и работников, занимающихся приемом иммигрантов, которые имеют дело с иммигрантами из Эфиопии, будут организованы семинары. Их цель состоит в том, чтобы ознакомить профессиональных работников с эфиопской культурой, чтобы они могли острее и эффективнее реагировать на запросы своих эфиопских подопечных.

598. В городах Афула, Хадера и Беэр-Шева среди нееврейского населения проводятся проекты, направленные на то, чтобы сократить количество браков между ближайшими родственниками и убедить его женскую часть пользоваться предродовыми обследованиями для выявления врожденных дефектов у детей.

Статья 13 Пакта - Право на образование

Правовая основа

599. Образование является важнейшей ценностью израильского общества. Одно из постановлений Верховного суда Государства Израиль гласит:

"Образование - это воистину социальный инструмент, важность которого трудно переоценить. Оно является одной из главнейших функций правительства и государства. Образование жизненно важно для существования свободной, динамичной и эффективной демократической системы. Оно - необходимый элемент для реализации возможностей каждого человека. Оно жизненно необходимо для существования общества, члены которого живут и действуют во имя повышения собственного благосостояния, способствуя тем самым повышению благосостояния всей общины... Образование, бесспорно, является важным инструментом обеспечения прав и свобод каждого человека, осуществления его основных политических прав, включая свободу слова и право избирать и быть избранным". Н.С. 1554/95 Friends of "GILAT" Association v. Minister of Education and Culture, Takdin-Supreme, vol. 96(2) 457.

600. Включение "свободы образования" в число ценностей, провозглашенных в Декларации независимости Израиля, еще раз свидетельствует о той важности, которая в этой стране придается образованию.

601. Основные компоненты права на образование - право каждого ребенка на бесплатное образование и право родителей на выбор вида образования для своих детей - гарантированы одним из первых законодательных актов кнессета - **Законом об обязательном образовании 1949 года**. В соответствии с этим законом обязательное образование бесплатно предоставляется всем детям в возрасте от пяти лет (обязательное посещение детского сада) до 15 лет (10-й класс) включительно. Кроме того, этот закон предусматривает бесплатное образование для юношей и девушек в возрасте 16 и 17 лет (11-12-й классы), а также 18 лет, если они не завершили обучение в 11-м классе по официальной программе. Хотя только государство несет ответственность за предоставление бесплатного образования, содержание государственных учебных заведений является предметом совместной ответственности государства и муниципальных органов образования. Родители имеют право выбрать для своих детей одно из официально утвержденных образовательных направлений (государственное или государственно-религиозное) (см. ниже). Кроме того, они могут направлять своих детей в независимые приходские школы, не управляемые государственными органами, но действующие под их наблюдением.

602. Важные добавления к первоначальному варианту этого закона включают запрет на дискриминацию по узкорелигиозному признаку при приеме, зачислении и продвижении учащихся, а также запрещение наказывать учащихся за действия или бездействие со стороны их родителей.

603. Еще одним важным законодательным актом является **Закон о государственном образовании 1953 года**. Этот закон предусматривает шестидневную учебную неделю, а также устанавливает содержание и процедуры государственного образования. Государственное образование определяется как образование, которое предоставляется государством на основе программы, утверждаемой и контролируемой министерством образования и культуры без участия какой-либо партии, местного органа власти или неправительственной организации. В соответствии с этим законом система государственного образования должна основываться на ценностях культуры Израиля, достижениях науки, любви к родине, лояльности к государству и народу Израиля, героизме и памяти о жертвах холокоста, привитии навыков земледелия и ремесел, духе первопоселенцев и принципах построения общества на основе свободы, терпимости, взаимопонимания и любви к человечеству.

604. Закон определяет два направления государственного образования: государственное и государственно-религиозное. Государственно-религиозное образование по своей структуре соответствует обычной системе государственного образования, но при этом его программа имеет более явную религиозную ориентацию и, как правило, предусматривает в большинстве своем духовный преподавательский состав. Этот закон уполномочивает министра образования, культуры и спорта утверждать увеличение объема существующей программы до 25%, если об этом ходатайствуют 75% родителей.

605. Другими законодательными актами в этой области являются:

- **Закон о Совете по делам высшего образования 1958 года**, учреждающий совет, занимающийся вопросами официального утверждения и аккредитации высших учебных заведений для выдачи дипломов и присвоения ученых степеней.
- **Закон о школьной инспекции 1968 года**, регулирующий условия деятельности школ, не входящих в обычную школьную систему.
- **Закон о специализированном обучении 1988 года**, учреждающий отдельную систему образования, призванную удовлетворять потребности детей с физическими и умственными нарушениями.
- **Закон о продолжительности учебного дня 1990 года**, устанавливающий продолжительность учебного дня.

606. В отношении учеников с физическими или психическими недостатками действует особый правовой режим. **Закон о специализированном обучении 1988 года** предусматривает бесплатное образование для всех относящихся к этой категории детей и подростков в возрасте от пяти до 18 лет. В соответствии с этим законом к 1998 году система бесплатного специализированного обучения для инвалидов будет расширена и охватит лиц в возрасте от трех лет до 21 года.

607. В 1990 году кнессет принял **Закон о продолжительности учебного дня 1990 года**, гарантирующий увеличение количества учебных часов для всех учащихся категории К-12. Согласно этому закону продолжительность учебного дня в зависимости от решения министра образования и культуры составляет восемь или менее часов. По бюджетным соображениям этот закон должен вводиться в действие постепенно в течение 10-летнего периода.

608. В 1996 году общее число детей, зачисленных в учебные заведения, действующие под эгидой министерства образования, культуры и спорта, от подготовительного уровня до выпускного класса средней школы составило около 1 490 000 человек. Другие дети школьного возраста посещают школы, действующие под эгидой министерства по делам религии и министерства труда и социальных дел. По оценочным данным, полученным при суммировании приведенных выше показателей, учебные заведения посещают около 100% детей в возрасте начальной школы и более 90% подростков в возрасте средней школы.

Конституционный статус права на образование

609. Хотя существование де-юре права на образование нельзя оспаривать, рамки конституционной защиты этого права пока еще не определены судами Израиля. В одном случае судья Верховного суда указал, что право на образование не является

конституционным правом, ссылаясь на отсутствие соответствующей позитивной конституционной нормы. Однако Председатель Верховного суда при рассмотрении одного из недавних дел вынес определение, что этот вопрос пока не решен и что упомянутое выше суждение судьи не является обязательным для всех членов суда.

Структура системы образования

610. Образовательная система Израиля состоит из нескольких основных уровней образования: дошкольное, начальное, среднее, среднее специальное, высшее образование и образование взрослых.

Дошкольное образование

611. Система дошкольного образования включает сеть детских садов. В 1996 году эта система охватывала 320 000 детей в возрасте от двух до пяти лет, посещавших муниципальные, государственные и частные дошкольные учреждения. Дети более младшей возрастной группы обычно посещают аналогичные дневные ясли или находятся под наблюдением воспитателей. Цель обучения детей с раннего детства заключается в заложении основ образования, которые охватывают развитие речи и мышления, способностей к усвоению знаний и творчеству, социальной и двигательной активности.

Начальное и среднее образование

612. До 1968 года школьная система Израиля была разделена на начальную школу (1-8 классы) и среднюю школу (9-12 классы). В 1968 году была проведена реформа, в результате которой эта система теперь включает три уровня:

- а) начальная школа (1-6 классы);
- б) средняя школа первого уровня (7-9 классы);
- в) средняя школа второго уровня (10-12 классы).

613. Цель этой реформы заключалась в улучшении показателей деятельности учебных заведений и поощрении социальной интеграции различных слоев общества. Наряду с этим период обязательного обучения, ранее составлявший 9 лет - от обязательного посещения детского сада до 8 класса - был продлен до 10 класса включительно, в результате чего общая продолжительность обязательного обучения составила 11 лет. Эта реформа осуществлялась и по-прежнему осуществляется медленными темпами, и в 1996 году 27% учащихся все еще посещали школу по старой системе. В средней школе второго уровня учащиеся могут сделать выбор между общеобразовательным и профессионально-техническим профилями. В любом случае обучение по любому профилю является общедоступным и бесплатным.

Высшее образование

614. Система высшего образования Израиля включает восемь университетов (в том числе Открытый университет в Тель-Авиве). Кроме того, имеется ряд институтов, присуждающих степень бакалавра лишь по некоторым конкретным специальностям, - таким, как управление торгово-промышленной деятельностью, право, технология, искусства и ремесла, педагогика. Эта система также включает региональные колледжи, в которых ведутся занятия по программе высшей школы под эгидой и научно-педагогической ответственностью университетов.

615. Недавним нововведением в системе высшего образования Израиля является учреждение общеобразовательных колледжей, предоставляющих широкий спектр квалификационных программ на предвыпускном уровне. Цель создания таких колледжей - удовлетворить растущую потребность в специалистах с высшим образованием, которая, как ожидается, будет продолжать расти в первом десятилетии XXI века.

616. Прием в университеты и колледжи производится на основе результатов вступительных экзаменов и психометрического обследования, без всякой дискриминации по признаку религии, пола или иным соображениям, за исключением данных об успеваемости. Вступительные экзамены проводятся на иврите, арабском, английском, русском, французском и амхарском (эфиопском) языках или на других языках, если это необходимо. Психометрические тесты проводятся на следующих языках: иврите, арабском, английском, русском, французском или испанском.

617. Обучение в университетах и колледжах платное. Размер платы за обучение в университете определяется решением общественного комитета. В настоящее время средняя стоимость обучения на последнем курсе составляет около 10 000 новых шекелей (примерно 3 000 долл.) в год и может вноситься заранее или по частям. В стране имеется национальная система содействия студентам, нуждающимся в помощи по социально-экономическим соображениям. Она дополняет широкий спектр государственных и частных фондов, выделяющих ссуды, стипендии и кредиты. Колледжи рассматриваются в качестве частных учебных заведений, и поэтому размер платы за обучение в них определяется состоянием рынка.

Образование для взрослых

618. Система образования для взрослых играет важную роль в образовательном процессе. Учебные программы в рамках этой системы ориентированы на все группы населения и нацелены на продолжение начального, среднего, подготовительного (по подготовительным университетским программам) и высшего образования. Кроме того, для Израиля образование для взрослых является особенно важным, поскольку Израиль - это страна, принимающая иммигрантов из всех регионов мира. Поэтому в новых школах для иммигрантов проводятся специальные курсы по изучению языка и культуры. Все эти мероприятия осуществляются министерством образования, а также целым рядом неправительственных организаций и учреждений.

619. Министерство образования, культуры и спорта преследует в области образования взрослых следующие цели:

- прививать новым иммигрантам навыки еврейского языка и культуры и, в частности, выделять специальные ресурсы для ассимиляции эфиопских иммигрантов в сфере языка, культуры и образования в израильском обществе;
- сократить разрыв в уровнях образования среди взрослого населения Израиля; охватить начальным и средним образованием все слои населения;
- расширять объем знаний и кругозор у взрослых учащихся, обеспечивать им возможности для приобретения дополнительного опыта в интересующих их областях, в частности путем стимулирования их увлечений и творческих способностей;
- обеспечивать потенциал для развития навыков, позволяющих повысить отдачу от представителей взрослого населения в семье и обществе.

620. В результате функционирования дополнительной системы элементарного образования и благодаря более эффективному осуществлению Закона об обязательном образовании доля лиц, имеющих образование в размере четырех или менее классов обязательной школьной программы, среди нееврейского населения снизилась с 28,9% в 1980 году до 15,9% в 1994 году, а среди еврейского населения - соответственно с 10,3% до 5,4%.

Трудности организационного порядка, препятствующие осуществлению права на образование

621. Хотя практически каждый ребенок соответствующей возрастной группы посещает начальную школу, в области среднего образования встает проблема отсева, особенно среди неевреев.

622. Политика министерства образования направлена на принятие всесторонних мер по предупреждению отсева среди молодежи и повышению доли учащихся. Преследуемая цель заключается в том, чтобы каждый мальчик и девочка, за исключением крайних случаев, завершили обучение по 12-летней школьной программе. В соответствии с политикой министерства школы обязаны содействовать и поощрять каждого учащегося к продолжению обучения вплоть до 12-го класса, несмотря на то, что после 16 лет продолжение образования не является обязательным.

623. В последние годы предотвращение отсева среди учащихся по обязательной программе стало одной из первоочередных задач системы образования. Школам предложено воздерживаться от прежней практики поощрения неблагополучных учеников к оставлению школы. Теперь школы, напротив, должны пытаться повышать успеваемость учащихся и делать все возможное для предотвращения отсева. Для более успешного достижения этой глобальной цели министерство применяет материальное стимулирование школ, успешно снижающих процент отсева.

624. В случаях, когда перевод на какую-либо альтернативную программу обучения является целесообразным для учащегося, министерство дает школе инструкции относительно оказания этому учащемуся помощи в выборе наиболее подходящей альтернативной программы обучения.

625. Одним из главных факторов, влияющих на показатели отсева, является проблема перехода с одного образовательного уровня на другой. Наибольшие трудности вызывает переход:

- а) из начальных школ в средние школы первого уровня/четырёхлетние средние школы;
- б) из средних школ первого уровня в средние школы второго уровня;
- в) между классами средней школы второго уровня.

626. Одна из заявленных целей реформы 1968 года заключалась в том, чтобы перенести переход из начальной школы в среднюю с 8 класса на 9. Что касается высшего образования, то бюджетные трудности пока не позволяют сделать его бесплатным.

Статистические данные

Уровень грамотности

627. В таблицах ниже в различной разбивке приведены показатели охвата взрослого населения Израиля обязательным образованием в 1961-1995 годах. Эти показатели даны в разбивке по евреям и неевреям, полу, возрасту и стране происхождения. Согласно этим данным, в 1995 году лишь 4% общего населения Израиля не имели обязательного начального образования.

**Лица 15 лет и старше в разбивке по группам населения,
годам обучения, полу и возрасту а/**

Пол и возраст	Годы обучения								Всего б/	
	В среднем	16 +	13 - 15	11 - 12	9 - 10	5 - 8	1 - 4	0	%	Тыс.
Евреи										
1961	8,4	3,6	6,3		34,6	35,4	7,5	12,6	100,0	1 300,9
1970	9,3	4,9	8,1		39,7	31,7	6,3	9,3	100,0	1 809,6
1975	10,3	7,0	10,7	26,1	18,8	25,5	4,3	7,6	100,0	2 708,2
1980	11,1	8,5	12,3	30,4	17,2	21,3	3,9	6,4	100,0	2 315,8
1985	11,5	10,2	14,2	33,6	16,6	17,3	3,1	5,0	100,0	2 511,3
1990	11,9	12,2	16,0	38,0	13,5	13,7	2,4	4,2	100,0	2 699,3
1993	12,0	13,8	18,5	39,3	13,0	11,6	2,1	3,7	100,0	3 102,9
1994	12,1	14,6	19,3	37,3	12,6	10,8	2,0	3,4	100,0	3 181,1
ВСЕГО - 1995										
- Тыс.		501,5	662,6	1,198,5	387,5	326,4	62,9	99,1	100,0	3 269,3
- %	12,2	15,5	20,5	37,0	12,0	10,1	1,9	3,1	100,0	
ВОЗРАСТ										
15 - 17	11,2	-	0,5	55,1	42,7	1,3	(0,3)	(0,1)	100,0	229,3
18 - 24	12,3	3,5	25,3	63,2	5,2	2,1	0,3	0,4	100,0	532,1
25 - 34	12,9	22,0	26,6	41,0	6,5	2,6	0,4	0,9	100,0	610,4
35 - 44	12,8	23,4	24,0	32,5	12,0	6,6	0,4	1,1	100,0	613,6
45 - 54	12,8	24,6	22,1	27,1	11,6	11,5	1,1	(2,0)	100,0	452,5
55 - 64	11,6	15,2	17,6	24,0	10,9	19,6	5,0	7,7	100,0	335,5
65 +	9,6	9,5	12,9	18,7	12,9	28,7	7,0	10,3	100,0	495,9
Мужчин - всего	12,3	17,4	18,8	38,0	12,6	9,7	1,8	1,7	100,0	1 588,0
15 - 17	11,2	-	(0,8)	53,2	44,1	1,7	(0,2)	-	100,0	118,0
18 - 24	12,2	4,2	21,4	64,1	6,9	2,6	(0,4)	(0,4)	100,0	271,2
25 - 34	12,9	22,9	24,7	40,0	7,6	3,6	(0,5)	0,7	100,0	307,9
35 - 44	12,8	25,5	21,8	32,5	12,4	6,6	0,4	0,8	100,0	302,2
45 - 54	12,7	27,2	19,3	28,4	12,2	10,6	0,8	1,5	100,0	219,8
55 - 64	11,9	19,4	16,7	25,2	10,3	20,4	4,4	3,6	100,0	156,6
65 +	10,4	13,1	13,9	19,7	11,5	28,2	7,3	6,3	100,0	212,2
Женщин - всего	12,2	13,6	22,0	36,2	11,4	10,4	2,1	4,3	100,0	1 681,3

Пол и возраст	Годы обучения								Всего <u>b/</u>	
	В среднем	16 +	13 - 15	11 - 12	9 - 10	5 - 8	1 - 4	0	%	Тыс.
Евреи										
15 - 17	11,3	-	(0,2)	57,2	41,2	(1,0)	(0,3)	(0,1)	100,0	111,4
18 - 24	12,4	2,9	29,4	62,0	3,4	1,6	(0,2)	(0,5)	100,0	260,8
25 - 34	13,0	21,1	28,5	42,1	5,3	1,6	(0,4)	1,0	100,0	302,5
35 - 44	12,8	21,4	26,0	32,7	11,5	6,5	(0,4)	1,5	100,0	311,4
45 - 54	12,8	22,1	24,8	26,1	10,9	12,2	1,4	2,5	100,0	232,6
55 - 64	11,3	11,5	18,4	22,9	11,3	19,0	5,5	11,3	100,0	178,8
65 +	9,1	6,8	12,1	17,9	13,9	29,3	6,7	13,3	100,0	283,8
Арабы и другие										
1961	1,2	1,5			7,6	27,5	13,9	49,5	100,0	136,3
1970	5,0	(0,4)		1,7	13,0	35,1	13,7	36,1	100,0	223,2
1975	6,5	1,4	3,1	9,1	12,6	38,0	12,9	22,9	100,0	279,8
1980	7,5	2,2	5,5	13,5	16,0	33,9	10,0	18,9	100,0	344,5
1985	8,6	2,5	5,9	19,2	19,3	32,0	7,7	13,4	100,0	428,2
1990	9,0	3,0	6,1	23,2	17,4	30,8	6,5	13,0	100,0	502,0
1993	9,7	3,7	7,4	26,4	18,9	26,5	6,2	10,9	100,0	579,2
1994	10,0	4,3	8,4	27,8	18,4	25,1	5,9	10,0	100,0	607,9
ВСЕГО - 1994										
- Тыс.		23,9	60,7	177,5	120,1	151,5	36,7	56,2	100,0	533,9
- %	10,2	4,6	9,6	28,1	19,0	24,0	5,8	8,9	100,0	
ВОЗРАСТ										
15 - 17	10,5	-	0,2	38,3	46,5	12,2	(1,0)	(1,8)	100,0	69,8
18 - 24	11,6	2,2	15,8	44,8	18,5	15,5	1,3	1,9	100,0	150,5
25 - 34	11,0	7,5	10,6	32,4	20,6	24,2	2,3	2,4	100,0	167,8
35 - 44	9,0	6,8	10,6	17,4	14,9	37,8	6,5	6,0	100,0	107,5
45 - 54	7,0	5,9	7,5	9,8	9,4	34,3	14,8	18,3	100,0	64,3
55 - 64	4,7	3,8	5,9	6,2	5,1	27,2	21,2	30,6	100,0	40,2
65 +	1,1	(1,5)	(2,4)	6,3	4,6	17,2	15,3	52,7	100,0	33,7
Мужчин - всего	10,6	5,9	9,4	30,6	20,6	24,4	5,0	4,1	100,0	315,7
15 - 17	10,5	-	(0,2)	37,1	46,4	13,4	(1,3)	(1,6)	100,0	35,7
18 - 24	11,6	2,2	15,6	45,0	20,3	14,9	(1,1)	(0,9)	100,0	76,4
25 - 34	11,3	9,1	9,3	37,1	21,2	20,8	(1,4)	(1,1)	100,0	83,9
35 - 44	10,2	9,7	11,0	21,8	17,8	33,2	3,4	3,1	100,0	53,2
45 - 54	8,1	8,9	7,9	10,6	12,5	44,3	10,7	5,1	100,0	32,1
55 - 64	6,5	(5,1)	(5,8)	8,8	(6,5)	37,8	23,0	13,0	100,0	19,5
65 +	3,5	(2,5)	(1,5)	(5,6)	(3,6)	27,7	24,5	34,6	100,0	14,9

Пол и возраст	Годы обучения								Всего <u>b/</u>	
	В среднем	16 +	13 - 15	11 - 12	9 - 10	5 - 8	1 - 4	0	%	Тыс.
<i>Женщин - всего</i>	9,7	3,2	9,9	25,7	17,4	23,6	6,6	13,6	100,0	318,2
15 - 17	10,6	-	(0,2)	39,5	46,5	11,1	(0,7)	(2,0)	100,0	34,1
18 - 24	11,6	2,2	15,9	44,7	16,7	16,1	(1,5)	2,9	100,0	74,1
25 - 34	10,6	5,9	11,8	27,8	20,1	27,6	3,2	3,6	100,0	83,9
35 - 44	8,0	3,9	10,2	13,0	(12,0)	42,7	9,5	8,7	100,0	54,3
45 - 54	4,9	(2,9)	7	9,0	6,4	24,2	18,9	31,6	100,0	32,2
55 - 64	1,6	(2,5)	(6,1)	(3,8)	(3,8)	17,2	19,6	47,0	100,0	20,8
65 +	0,7	(0,6)	(3,0)	(6,8)	(5,4)	8,9	8,2	67,1	100,0	18,8

Источник: Центральное статистическое управление.

a/ До 1985 года – лица 14 лет и старше.

b/ Включая неизвестных.

Уровни посещаемости в системе образования

628. Приведенные ниже таблицы указывают на постепенный рост числа учащихся в системе образования Израиля. В первой таблице отражены нынешнее количество учащихся и уровень посещаемости в государственных школах. Вторая таблица содержит показатели количества учащихся начальных и средних школ в разбивке по четырем учебным отделениям (евреи, арабы, бедуины и друзы) за 1996 год. В третьей таблице отражен рост числа учащихся во всех учебных заведениях; в четвертой содержатся данные только по начальному и среднему образованию и отражена динамика численности евреев и неевреев среди учащихся каждого класса.

Число учащихся, зачисленных в 1996 году в дошкольные, начальные и средние учебные заведения, и их доля в соответствующей возрастной группе

Дошкольное образование	Начальное образование	Среднее образование	
Детские сады (возраст 2-5 лет)	Начальная школа (классы 1-8)	Средняя школа первого уровня (классы 7-9)	Средняя школа второго уровня (классы 9-12)
320 000 (90%)	690 000 (96%)	193 000	288 000 (90%)

	Бесплатное обязательное образование	Бесплатное образование
возраст 1-5 лет	возраст 5-16 лет	возраст 16-18 лет

Источник: Министерство образования, культуры и спорта и Центральное статистическое управление.

629. В приведенные выше показатели не включены учащиеся ортодоксально-иудейских дошкольных учебных заведений (талмудтор) и школ под эгидой министерства по делам религии и министерства труда и социальных дел (профессионально-технических училищ).

Число учащихся школ в разбивке по группам населения и уровням, 1996 год
(в тыс. чел.)

Группа населения	Всего	Начальное образование	Среднее образование первого уровня	Среднее образование второго уровня
Всего	1 171	690	193	288
Евреи	938	540	152	246
Арабы	169	108	28	33
Бедуины	36	26	6	4
Друзы	28	16	7	5

* Приведенные в таблице данные не включают детские сады и высшие учебные заведения.

630. В целом школы посещают примерно 1 170 000 учащихся, в том числе около 80% евреев, около 14% арабов, около 3% бедуинов и около 2% друзов.

Число учащихся различных учебных заведений

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
1. ИТОГО (2 + 12)	1 721 303	1 684 456	1 200 638	823 491	578 003	140 817
Система образования (3 + 12)	1 656 247	1 592 465	1 156 638	797 191	567 051	140 817
Другие учебные заведения (11)	58 793	56 200	44 000	26 300	10 952	
А. Обучение на иврите						
2. ВСЕГО (3 + 11)	1 451 939	1 428 882	1 023 410	711 954	531 923	129 688
3. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ - ВСЕГО (4-10)	1 393 139	1 372 682	979 410	685 654	520 971	129 688
4. ДЕТСКИЕ САДЫ а/	282 100	288 900	246 500	107 668	75 699	25 406
5. НАЧАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - ВСЕГО	540 821	540 254	436 387	394 354	375 054	91 133
Начальные школы	528 429	527 328	424 173	375 534	357 644	91 133
Школы для детей-инвалидов	12 392	12 926	12 214	18 820	17 410	
ПОСЛЕНАЧАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - ВСЕГО (5 + 7) б/	391 794	384 328	216 602	136 344	55 142	10 218
6. Промежуточные школы	150 804	142 750	72 792	7 908	-	-

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
7. Средние школы - всего	240 990	241 578	143 810	129 436	55 142	10 218
с одной специализацией	118 044	123 790	91 138	98 591		
с несколькими специализациями	122 946	117 788	52 672	30 845		
Тип среднего образования						
Общее	122 283	121 385	61 583	63,731	32 894	7 168
Продолжение образования	9 478	8 918	6 438	8 508	7 065	1 048
Профессионально-техническое	102 716	104 436	70 681	49 556	10 167	2 002
Сельскохозяйственное	6 513	6 839	5 108	7 641	5 016	
8. СРЕДНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ	46 514	42 548	25 341	11 894	5 801	1 295
9. ИНСТИТУТЫ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ	23 210	19 402	-	-	-	-
10. УНИВЕРСИТЕТЫ	101 700	97 250	54 480	35 374	9 275	1 635
11. ДРУГИЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ	58 800	56 200	44 000	26 300	10 952	-
начального образования <u>с</u> /	26 300	18 800	10 500	-	-	-
посленачального образования <u>д</u> /	18 300	25 000	25 700	-	-	-
среднего специального образования <u>е</u> /	14 200	12 400	7 800	-	-	-
В. Обучение на арабском языке						
12. СИСТЕМА ОБРАЗОВАНИЯ - ВСЕГО (13-17)	269 364	255 574	177 225	110 537	46 080	11 129
13. ДЕТСКИЕ САДЫ (6)	26 100	26 100	17 344	14 211	7 724	1 214
14. НАЧАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - ВСЕГО	152 544	145 416	121 985	85 449	36 729	9 991
Начальные школы	250 083	143 158	121 101	85 094	36 652	9 991
Школы для детей-инвалидов	2 461	2 258	884	355	77	-
ПОСЛЕНАЧАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ - ВСЕГО (15 + 16)	88 494	82 312	37 276	10 507	1 958	14
15. Промежуточные школы	44 984	39 699	14 803	2 457	-	-
16. Средние школы - всего	43 510	42 613	22 473	8 050	1 958	14
Средние школы с одной специализацией	15 929	19 277	17 373		1 958	14
Средние школы с различными специализациями	27 581	23 336	5 100		-	-
ТИП СРЕДНЕГО ОБРАЗОВАНИЯ						
Общее	30 124	31 928	19 034	6 198	1 933	14
Профессионально-техническое	12 765	10 070	2 645	1 462	-	-
Сельскохозяйственное	621	615	794	390	23	-

	1995/96	1994/95	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
17. СРЕДНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНЫЕ ЗАВЕДЕНИЯ - ВСЕГО	2 226	1 746	621	370	121	-
Педагогические колледжи	1 598	1 193	485	370	121	-
Другие средние специальные учебные заведения	628	553	136			-

a/ Включая оценочные данные по детям шести лет (в 1995/96 году - около 4 100), посещающим детские сады.

b/ Включая также студентов этих учебных заведений, проходящих курс подготовки к первой ученой степени.

c/ Религиозные учебные заведения.

d/ Учащиеся профессионально-технических училищ и техникумов министерства труда и социального обеспечения, а также учащиеся "малого ешибота".

e/ "Большой ешибот".

f/ Только обязательное образование.

Источник: Центральное статистическое управление.

Число учащихся начальных и посленаачальных учебных заведений в разбивке по классам

	1995/96	1994/95	1989/90	1979/80	1969/70	1959/60	1948/49
ВСЕГО	1 173 663	1 152 310	1 006 935	812 250	603 716	461 491	108 131
Обучение на иврите							
VIII - итого	76 598	77 780	72 394	54 212	49 570	38 431	7 335
В том числе: промежуточные школы	50 395	49 518	42 562	25 047	2 279	-	-
Специальные начальные классы неопределенного уровня	3 287	3 506	3 088	2 013	4 087	3 381	-
IX - итого	75 208	73 902	67 446	51 584	43 926	21 841	4 461
В том числе: промежуточные школы	48 283	44 073	38 318	22 667	-	-	-
X	72 163	70 814	62 426	44 857	35 402	15 263	2 936
XI	69 712	70 862	57 654	37 211	28 902	10 707	1 896
XII - итого	67 515	65 544	52 735	31 316	20 503	6 581	925
В том числе: общеобразовательные средние школы (1)	35 279	34 227	25 956	14 557	13 363	4 256	-
XIII	3 468	3 479	2 456	1 155	435	-	-
XIV	1 207	1 050	740	354	268	-	-
Обучение на арабском языке							
<i>Итого</i>	<i>241 038</i>	<i>227 728</i>	<i>207 807</i>	<i>159 261</i>	<i>72 018</i>	<i>31 905</i>	<i>6 780</i>
I	27 070	23 668	20 611	18 931	11 328	6 219	2 012
II	23 943	22 585	19 549	18 448	10 927	5 403	1 346
III	23 142	22 556	19 674	17 879	9 639	5 081	1 179
IV	23 239	21 611	19 314	17 634	8 972	3 921	959
V	22 010	22 082	20 303	16 651	8 314	2 860	608
VI	22 524	21 270	20 521	15 065	7 036	2 802	375
VII - итого	21 005	19 738	19 962	14 280	5 981	2 679	231
В том числе: промежуточные школы	16 082	14 220	10 103	5 383	466	-	-
VIII - итого	20 875	19 480	19 556	13 582	4 679	1 888	56
В том числе: промежуточные школы	15 640	13 717	10 208	5 151	321	-	-
Специальные начальные классы неопределенного уровня	458	363	20	49	50	23	-
IX - итого	18 818	16 725	16 639	8 748	2 491	465	14
В том числе: промежуточные школы	14 080	11 762	8 617	4 269	-	-	-
X	14 296	14 687	13 066	7 067	1 224	209	-
XI	12 211	12 001	9 984	4 633	842	186	-
XII - итого	11 286	10 795	8 550	3 743	535	139	-
В том числе: общеобразовательные средние школы	8 193	8 100	6 575	3 171	469	139	-
XIII	161	167	58	-	-	-	-

Источник: Центральное статистическое бюро.

(1) За исключением учащихся, продолживших обучение (в 1994/95 году - 2 543, в 1995/96 году - 2 836).

Образование для взрослых

631. В первой из приведенных ниже таблиц отражено число взрослых, охваченных системой элементарного/вспомогательного обучения (начальное и среднее образование) и обучающихся по предвузовской и вузовской программам для взрослых, а также по программам интеграции иммигрантов. Во второй таблице показан годовой рост числа взрослых, завершающих программу начального и среднего образования.

Число учащихся взрослых

	Подготовительные программы для поступления в вузы	Программы по интеграции иммигрантов	Начальное образование	Среднее образование	Популярные университеты
1990	6 001				
1991	6 784	138 152			19 276
1992	7 669	116 985	6 300	5 800	20 190
1993	7 789	77 871	6 950	6 300	23 368
1994	7 807	64 304	7 900	8 600	28 684
1995	8 588	67 304	9 500	10 500	31 349
1996 (прогноз)		68 000		11 000	

Источник: Центральное статистическое управление и министерство образования, культуры и спорта.

632. Рост числа лиц, обучавшихся по программам начального курса иврита в начале 90-х годов, объясняется наблюдавшимся в тот период значительным притоком в Израиль иммигрантов из бывшего Советского Союза.



Источник: министерство образования, культуры и спорта.

Высшее образование

633. В следующих таблицах приводится число студентов высших учебных заведений в разбивке по ученым степеням, специальности, полу, возрасту, группам населения и происхождению.

Число студентов высших учебных заведений

	1990	1994	1995	1996	1997
Общее число студентов	76 000	108 300	116 000	123 000	135 000
Студенты колледжей	8 300	16 800	19 400	28 000	36 500
Студенты университетов	67 700	91 500	96 600	95 000	98 500

Источник: Центральное статистическое управление.

634. Ожидается, что к 2000 году число студентов высших учебных заведений возрастет на 16% по сравнению с 1995 годом. По-видимому, этот рост будет главным образом обеспечен за счет расширения набора в колледжи.

Студенты университетов в разбивке по учебным степеням, специальностям, полу, группам населения и происхождению

8

1992/93											
	Машиностроение и архитектура	Сельское хозяйство	Точные науки и математика	Медицина и/или	Право	Общественные науки	Гуманитарные науки	Всего	1989/90	1984/85	1974/75
ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В т.ч. женщины	18,2	41,2	44,3	71,4	46,6	55,9	74,0	54,0	51,3	48,3	44,8
Возраст											
До 19	12,4	2,3	13,0	8,4	7,2	4,6	5,4	7,6	7,3	6,4	6,9
20 - 21	17,4	7,5	24,3	20,4	19,6	17,4	18,7	19,0	17,6	16,6	23,5
22 - 24	36,1	44,8	43,1	45,6	44,2	46,4	39,5	42,2	39,8	37,2	41,3
25 - 29	30,4	39,5	17,3	17,5	23,7	22,0	20,9	22,2	24,5	24,7	18,2
30 - 34	2,8	4,6	1,6	3,0	2,6	3,8	5,3	3,7	5,1	7,2	4,0
35 +	0,8	1,3	0,7	5,0	2,4	5,9	10,1	5,3	5,7	7,9	6,0
Группа населения											
Евреи	95,1	98,3	91,8	92,5	94,0	96,1	91,9	93,8	93,3	92,1	96,5
Арабы и другие	4,9	1,7	8,2	7,5	8,0	3,9	8,1	6,2	6,7	7,9	3,5
ПРОИСХОЖДЕНИЕ (ЕВРЕИ) - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Израиль	31,5	43,7	30,0	31,5	39,1	32,6	29,0	31,5	28,8	19,2	7,9
Азия - Африка	23,0	17,4	20,7	20,1	19,5	28,4	31,8	26,3	27,9	27,1	18,3
Европа - Америка	45,5	38,9	49,3	48,4	41,4	39,0	39,2	42,3	43,3	53,7	73,8
ВТОРАЯ СТЕПЕНЬ - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В т.ч. женщины	21,7	46,8	48,7	49,8	38,4	52,9	73,7	53,5	50,3	46,8	35,2
Возраст											
До 24	11,6	11,9	28,9	25,6	15,4	9,2	6,6	13,2	13,6	12,4	22,8
25 - 29	51,7	51,3	53,2	46,5	46,8	48,2	28,6	44,1	44,1	42,0	52,2
30 - 34	22,3	16,4	12,5	13,9	21,4	19,6	17,1	17,7	19,4	21,8	11,2
35 - 44	12,0	16,7	4,6	10,5	13,4	17,3	27,8	17,1	18,3	16,7	
45 +	2,3	3,8	0,8	3,5	3,0	5,6	19,9	7,9	4,6	7,1	13,8
Группа населения											
Евреи	98,2	97,5	96,9	94,6	97,0	98,4	96,2	97,2	96,7	96,8	98,7
Арабы и другие	1,8	2,5	3,1	5,4	3,0	1,6	3,8	2,8	3,3	3,2	1,3

	1992/93										
	Машиностроение и архитектура	Сельское хозяйство	Точные науки и математика	Медицина и др.	Право	Общественные науки	Гуманитарные науки	Всего	1989/90	1984/85	1974/75
ПРОИСХОЖДЕНИЕ (ЕВРЕИ) - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Израиль	23,8	31,4	29,7	26,3	32,5	29,0	22,7	27,0	22,9	13,1	6,4
Азия - Африка	20,5	20,4	18,3	18,9	18,1	24,4	25,2	22,3	19,9	16,5	11,2
Европа - Америка	56,8	48,2	52,0	56,8	49,4	46,6	52,1	50,8	57,2	70,4	82,4
ТРЕТЬЯ СТЕПЕНЬ - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
В т.ч. женщин	21,0	42,9	41,3	65,4		46,1	54,4	43,8	41,3	39,7	25,9
Возраст											
До 29	23,2	25,0	40,9	29,6		13,0	7,0	26,6	25,6	21,6	48,2
30 - 34	42,2	28,7	39,2	27,3		26,0	17,6	32,0	35,1	32,6	25,4
35 - 44	29,6	26,7	16,2	30,1		43,1	40,5	28,0	29,0	31,8	
45 +	5,0	9,6	3,7	13,0		17,9	34,9	13,4	10,3	14,0	26,4
Группа населения											
Еврей	97,2	94,1	96,2	88,6		98,2	97,0	96,3	96,1	97,3	99,7
Арабы и другие	2,8	5,9	3,6	11,4		1,8	3,0	3,7	3,9	2,7	0,3
ПРОИСХОЖДЕНИЕ (ЕВРЕИ) - ВСЕГО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Израиль	16,2	21,4	25,7	19,8		18,7	16,3	21,7	17,1	9,1	4,6
Азия - Африка	14,7	16,4	14,0	16,7		12,6	14,2	14,5	15,5	12,5	9,5
Европа - Америка	69,1	62,2	60,3	61,5		68,6	69,5	63,9	67,4	78,4	85,9

Источник: Центральное статистическое управление.

а/ Включая парамедицинские специальности.

635. Следующая таблица иллюстрирует динамику роста доли израильтян, имеющих высшее образование.

Доля лиц с высшим образованием среди населения страны (13 и более лет обучения)



Источник: Центральное статистическое управление.

636. За период между 1980 и 1995 годами число лиц с высшим образованием среди еврейского населения возросло почти на 63% (с 20,8% до 33,9%); доля лиц с высшим образованием среди нееврейского населения возросла почти на 65% (с 7,7% до 12,7%).

Уровни отсева

637. Приведенные ниже данные свидетельствуют об остроте проблемы отсева и устойчивой тенденции к снижению масштабов этого явления:

Число детей и подростков, не посещающих школу

(Возраст 6-17 лет)

Дети и подростки

	1992	1993	1994	1995
Всего	52 260	42 300	37 000	30 000

Доля детей и подростков, не посещающих школу

	1992	1993	1994	1995
%	4,5%	3,6%	3,1%	2,5%

Источник: Министерство образования, культуры и спорта на основе данных Центрального статистического управления.

Посещаемость среди учащихся 14-17 лет в учебных заведениях с преподаванием на еврейском языке (%)

	1980	1985	1990	1994
Всего	79,5	86,9	90,5	94,4
Мальчики	72,9	80,7	85,5	90,9
Девочки	86,5	93,7	95,7	98,1

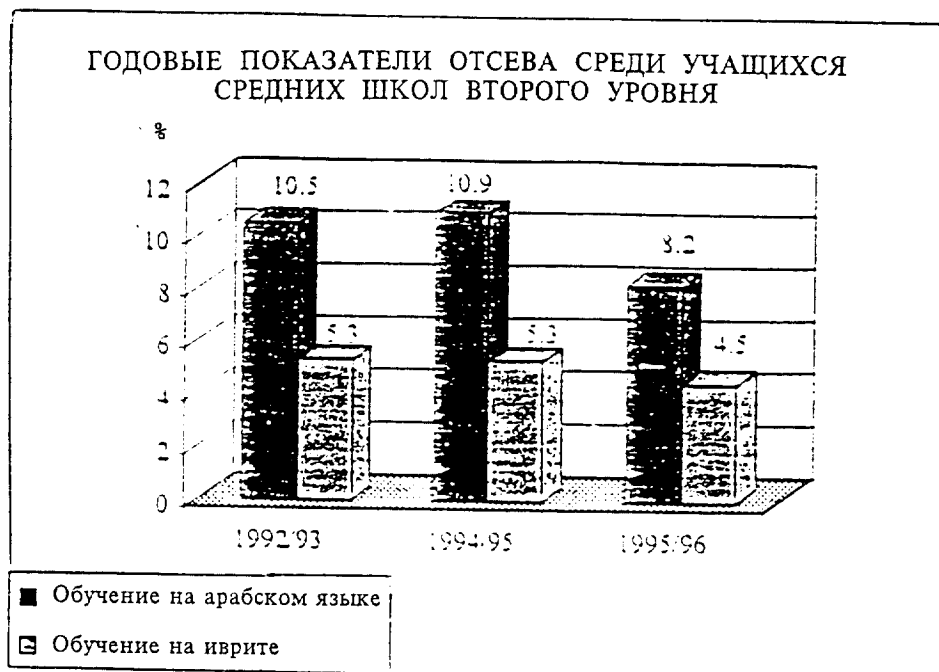
Посещаемость среди учащихся 14-17 лет в учебных заведениях с преподаванием на арабском языке (%)

	1980	1985	1990	1994
Всего	51,3	62,1	62,8	66,4
Мальчики	58,0	65,6	66,4	65,2
Девочки	44,0	58,1	58,9	67,5

* Приведенные данные охватывают только учащихся школ в системе министерства образования. Если эти данные объединить с данными министерства по труду и социальным делам и министерства по делам религии, то показатели посещаемости возрастут.

Источник: Центральное статистическое управление.

Годовые показатели отсева среди учащихся средних школ второго уровня



Источник: Центральное статистическое управление.

УЧАЩИЕСЯ IX-XII КЛАСОВ В РАЗВИВКЕ ПО КЛАССАМ И ОКОНЧАНИЮ ШКОЛЫ

	1994/95-1995/96			1993/94-1994/95			1991/92-1992/93		
	IX-XII		IX-XI	IX-XI		IX-XI	IX-XI		IX-XI
	%	Общее количество	%	Общее количество	%	Общее количество	%	Общее количество	%
ВСЕГО	100,0	290 578	100,0	212 716	100,0	210 834	100,0	207 429	
Не оставили школу	91,5	265 925	88,6	188 428	87,3	183 985	86,6	179 634	
Оставили школу - всего	8,5	24 653	11,4	24 288	12,8	26 849	13,4	27 795	
Прекратили образование (отсев)	5,2	14 574	7,1	14 384	8,0	16 801	7,6	15 743	
Отсев:									
в конце учебного года	3,6	10 553	5,0	10 553	5,9	12 342	5,8	12 048	
в течение учебного года	1,4	4 021	1,8	3 831	2,1	4 459	1,8	3 695	
Перешли в другую школу	3,5	10 079	4,7	9 904	4,8	10 048	5,8	12 052	
Обучение на иврите									
ИТОГО	100,0	248 917	100,0	181 575	100,0	179 415	100,0	178 122	
Не оставили школу	91,7	228 210	88,8	161 162	87,7	157 432	87,2	155 264	
Оставили школу - всего	8,3	20 707	11,2	20 413	12,2	21 983	12,8	22 858	
Прекратили образование (отсев)	4,7	11 137	6,4	11 012	6,9	12 397	6,7	11 926	
Отсев:									
в конце учебного года	3,3	8 086	4,5	8 086	5,0	8 937	5,0	8 938	
в течение учебного года	1,2	3 051	1,6	2 926	1,9	3 460	1,7	2 988	
Перешли в другую школу	3,8	9 570	5,2	9 401	5,3	9 586	6,1	10 932	
Обучение на арабском языке									
ИТОГО	100,0	41 661	100,0	31 141	100,0	31 419	100,0	29 307	
Не оставили школу	90,5	37 715	87,6	27 268	84,5	26 553	83,2	24 370	
Оставили школу - всего	9,5	3 945	12,4	3 875	15,5	4 866	16,8	4 937	
Прекратили образование (отсев)	8,3	3 437	11,0	3 372	14,0	4 404	13,0	3 817	
Отсев:									
в конце учебного года	5,9	2 467	7,9	2 467	10,8	3 405	10,8	3 110	
в течение учебного года	2,3	970	2,9	905	3,2	999	2,4	707	
Перешли в другую школу	1,2	509	1,6	503	1,5	462	3,8	1 120	

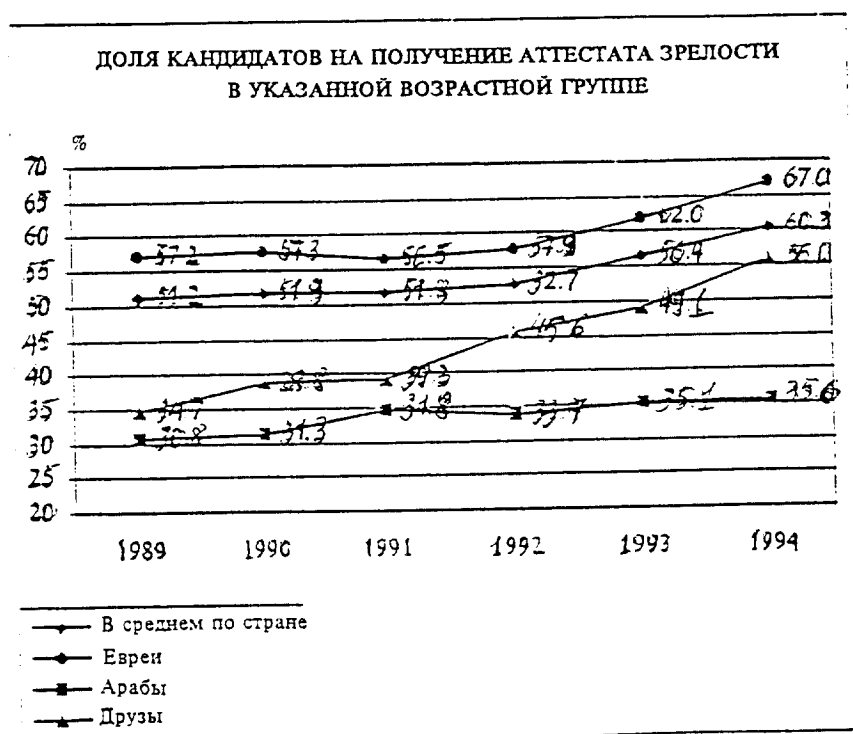
Источник: Центральное статистическое управление.

638. В целом на основе этих показателей выявляется четкая тенденция к устойчивому увеличению доли подростков, продолжающих школьное образование, и к соответствующему снижению уровней отсева. Эта тенденция прослеживается как среди еврейских и арабских учащихся, так и среди юношей и девушек. Начиная с 90-х годов как среди евреев, так и среди арабов ежегодный процент посещаемости у девушек был выше аналогичного показателя для юношей.

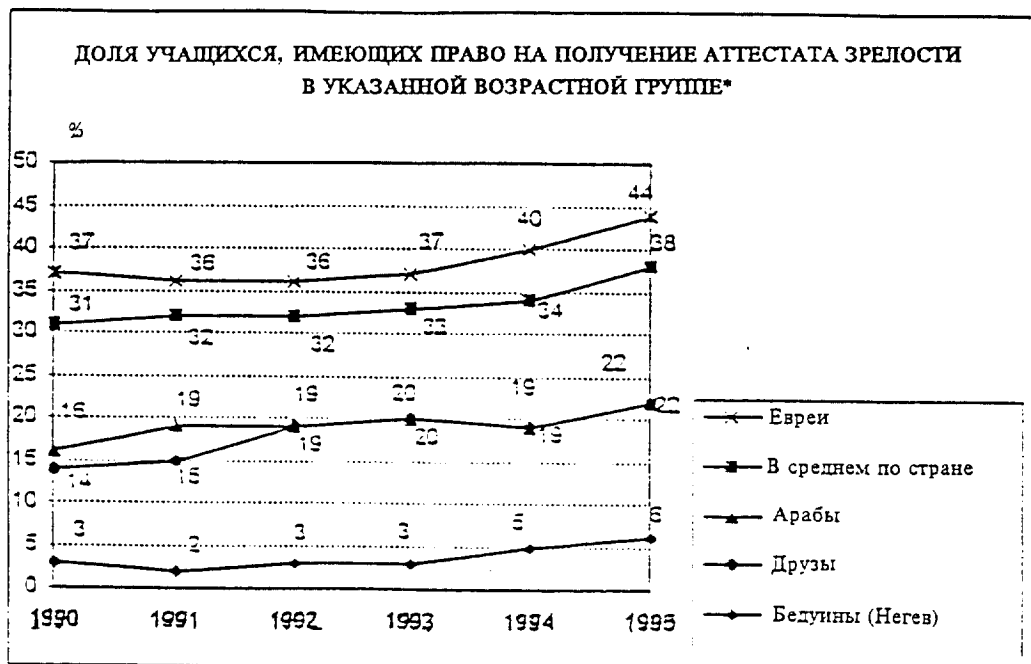
Показатели завершения образования на всех уровнях

639. В таблицах ниже показана доля учащихся, получающих аттестат зрелости, а также соотношение между учащимися, успешно сдавшими выпускные экзамены, и учащимися, потерпевшими неудачу (в разбивке: евреи и неевреи, пол и тип учебного заведения):

Доля кандидатов на получение аттестата зрелости (возрастная группа 17 лет)



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.



Источник: Министерство образования, культуры и спорта, отдел экономики и статистики, Центр информации о результатах экзаменационных сессий Отдела данных по экзаменам и Главный отдел информационных систем.

* Возрастная группа 17 лет.

640. Из графика следует, что с годами доля учащихся, имеющих право на получение аттестата зрелости, в данной возрастной группе увеличилась, особенно в последние годы.

Учащиеся сдававшие экзамены на аттестат зрелости, в разбивке по результатам экзаменов и различным характеристикам

УЧАЩИЕСЯ, СДАВАВШИЕ ЭКЗАМЕНЫ НА АТТЕСТАТ ЗРЕЛОСТИ, В РАЗБИВКЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЭКЗАМЕНОВ И РАЗЛИЧНЫМ ХАРАКТЕРИСТИКАМ						
	Сдававшие экзамены					
	Провалились	Сдали	Всего	Провалились	Сдали	Всего
	%			Общее количество		
Всего						
1987	39,6	60,4	100,0	14 917	22 740	37 657
1991	36,0	64,0	100,0	16 648	29 577	46 225
1992	37,5	62,5	100,0	18 640	31 005	49 645
1993	39,9	60,1	100,0	22 073	33 200	55 273
1994	41,1	58,9	100,0	24 954	35 765	60 719
1995	34,1	65,9	100,0	19 972	38 566 a/	58 538
Евреи						
1987	37,2	62,8	100,0	12 094	20 389	32 483
1991	32,7	67,3	100,0	12 792	26 362	39 154
1992	35,3	64,7	100,0	15 033	27 605	42 638
1993	37,3	62,7	100,0	17 657	29 668	47 325
1994	38,5	61,5	100,0	20 088	32 135	52 223
1995	31,1	68,9	100,0	15 477	34 331	49 808
Специализация						
Общая	25,4	74,6	100,0	9 162	26 852	36 014
Техническая	45,8	54,2	100,0	6 315 b/	7 479	13 794
Пол с/						
Юноши	33,1	66,9	100,0	7 517	15 196	22 713
Девушки	29,4	70,6	100,0	7 877	18 957	26 834
Происхождение с/						
Израиль	28,4	71,6	100,0	5 317	13 433	18 750
Азия - Африка	39,4	60,6	100,0	6 094	9 356	15 450
Европа - Америка	25,6	74,4	100,0	3 818	11 105	14 923
Арабы						
1987	54,6	45,4	100,0	2 823	2 351	5 174
1991	54,5	45,5	100,0	3 856	3 215	7 071
1992	51,5	48,5	100,0	3 607	3 400	7 007
1993	55,6	44,4	100,0	4 416	3 532	7 948
1994	57,1	42,9	100,0	4 846	3 640	8 486
1995	51,6	48,5	100,0	4 495	4 235	8 730
Специализация						
Общая	47,9	52,1	100,0	3 445	3 754	7 199
Техническая	68,6	31,4	100,0	1 050 d/	481	1 531
Пол e/				2 204		
Юноши	53,6	46,4	100,0	2 289	1 908	4 112
Девушки	49,6	50,4	100,0		2 327	4 616
Религия e/				3 407		
Мусульмане	55,0	45,0	100,0	487	2 787	6 194
Христиане	38,3	61,7	100,0	591	784	1 271
Друзы	47,5	52,5	100,0		652	1 243

Источник: Центральное статистическое управление.

a/ Кроме того, в 1995 году аттестаты зрелости получили 1 456 человек, сдавших экзамены экстерном.

b/ Из выпускников с технической специализацией 2 392 человека получили технический сертификат без аттестата зрелости.

c/ Этот показатель включает только выпускников, пол и/или происхождение которых неизвестны.

d/ Из выпускников с технической специализацией 291 человек получил технический сертификат без аттестата зрелости.

e/ Этот показатель включает только выпускников, пол и/или происхождение которых неизвестны.

641. В следующих таблицах содержатся статистические данные о выпускниках израильских университетов, Открытого университета (с заочной формой обучения), институтов системы высшего образования и педагогических колледжей.

Получившие ученую степень в разбивке по специальностям и учебным заведениям

[illegible]

Источник: Центральное статистическое управление.

Получившие первую ученую степень в Открытом университете в разбивке по полу и специальности

	1994/95	1993/94	1992/93	1991/92	1990/91	1989/90	1988/89	1987/88	1984/85	1982/83
ВСЕГО	650	615	405	350	339	304	281	194	101	41
Мужчины	270	275	185	196	178	154	153	90	64	28
Женщины	380	340	220	154	161	150	128	104	37	13

Источник: Центральное статистическое управление.

Получившие первую ученую степень в институтах системы высшего образования в разбивке по специальности, годам обучения и полу

Специальность	1994/95	1993/94	1990/91	1989/90	1988/89	1986/87	1984/85	1979/80
ВСЕГО	3 476	2 658	1 233	1 055	953	662	457	197
Технические науки <u>a/</u>	141	120	178	140	112	120	127	30
Экономика и управление <u>a/</u>	584	657	100	98	124	61	50	—
Искусство и дизайн <u>a/</u>	318	301	222	162	205	170	141	92
Право	253	171	—	—	—	—	—	—
Педагогика — всего <u>a/</u>	2 177	1 409	733	655	512	311	139	75
Воспитатель детского сада	33	14	—	—	—	—	—	—
Учитель 1—2	331	206	82	69	73	8	—	—
Учитель 3—6	562	339	96	67	40	9	—	—
Учитель 7—10	685	455	216	201	208	127	85	75
Учитель всех классов <u>b/</u>	478	353	299	274	160	129	18	—
Неформальное обучение	55	42	40	44	31	38	36	—

Источник: Центральное статистическое управление.

a/ См. введение.

b/ Включая физическое воспитание, музыку и специальное образование.

642. Следующие ниже показатели отражают число выпускников педагогических колледжей, получивших степень бакалавра педагогики:

1980	75 выпускников
1983	127 выпускников
1987	311 выпускников
1990	655 выпускников
1993	1 026 выпускников
1994	1 409 выпускников

Бюджет системы образования

643. Как видно из следующих данных, объем бюджетных ассигнований на нужды образования постепенно возрастает в абсолютном выражении (опережая уровень инфляции в Израиле) по объему расходов на каждого учащегося и в процентах от общего объема государственного бюджета и ВВП.

Национальные расходы на образование в разбивке по статьям расходов и основным услугам (1971-1994 годы)

	Всего в текущих ценах в % от ВВП	Итого
1970/71	7,4	4 017
1971/72	7,7	4 523
1972/73	7,5	4 860
1973/74	8,1	5 198
1974/75	7,8	5 450
(1) 1974/75	8,4	5 844
1975/76	8,0	5 873
1976/77	8,2	5 773
1977/78	8,5	5 936
1978/79	8,8	6 198
1979/80	8,6	6 279
1980/81	8,1	6 171
1981/82	8,1	6 336
1982/83	8,3	6 493
1983/84	8,0	6 641
1984/85	8,4	6 653
(1) 1984/85	9,2	7 661

	Всего в текущих ценах в % от ВВП	Итого
1985/86	8,2	7 604
1986/87	8,4	7 830
1987/88	8,4	8 094
1988/89	8,6	8 304
1989/90	8,5	8 391
1990/91	8,6	8 820
Календарные годы		
1990	8,5	8 770
1991	8,5	9 321
1992	8,6	9 960
1993	8,9	10 492
1994	9,2	11 060

Источник: Центральное статистическое управление.

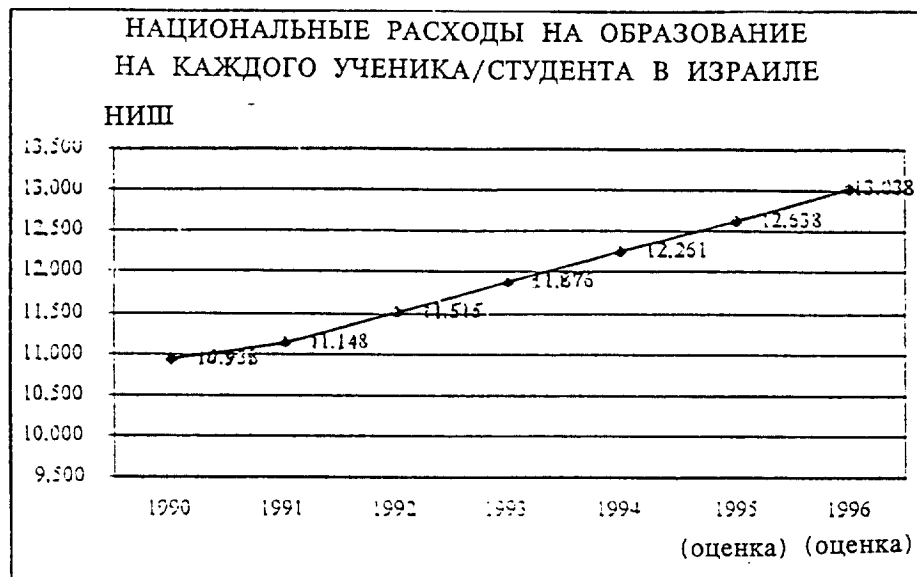
Расходы на нужды образования из бюджета министерства образования, культуры и спорта за 1994-1996 годы

<u>Год</u>	<u>Утвержденная сумма (1995)</u>	<u>Фактическая сумма</u>
1994	11,6 млрд. НИШ	10,6 млрд. НИШ
1995	13,8 млрд. НИШ	13,8 млрд. НИШ
1996	15,1 млрд. НИШ	16,4 млрд. НИШ

Данные приводятся с учетом инфляции.

Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

644. Реальный рост бюджета на образование за период 1994-1996 годов составил 30%, номинальный рост - 55%.



Примечание: За 1995-1996 годы приведены оценочные данные.



Источник: Министерство финансов.

645. В таблице ниже четко прослеживается постепенный рост с 1990 года доли общего бюджета, выделяемой на нужды образования.

Объем бюджетных расходов на образование в 1997 году составляет 10% от общего объема государственных расходов.



Источник: Центральное статистическое управление.

Национальные расходы

Государственные расходы

Строительство новых учебных заведений

646. В последние годы министерством образования, культуры и спорта выделяются целевые бюджетные ассигнования на строительство новых, а также расширение и обновление имеющихся учебных заведений. В 1996 году было выделено 234 млн. новых шекелей (66,8 млн. долл.) на строительство новых школ и классных комнат, 1 743 из которых были построены в том же году. Потребность в столь интенсивном строительстве объясняется интеграцией детей новых иммигрантов в образовательную систему, естественным приростом населения и созданием новых жилых районов на территории страны.

647. Кроме того, в 1996 году 199 млн. новых шекелей (56,8 млн. долл.) было выделено на завершение строительства 1 168 классных комнат; 96 млн. новых шекелей (27,4 млн. долл.) - на реконструкцию школьных зданий (в 1996 году было отремонтировано более 200 школ); 28 млн. новых шекелей (8 млн. долл.) - на строительство школьных спортивных залов; дополнительно 15 млн. новых шекелей (4,3 млн. долл.) было выделено на оборудование новых классных комнат; 16 млн. новых шекелей (4,6 млн. долл.) - на расширение системы региональных колледжей, и 21 млн. новых шекелей (6 млн. долл.) - на огораживание и охрану учебных заведений.

648. В 1996 году первостепенное внимание уделялось строительству в населенных пунктах приграничных районов, а также в населенных пунктах, включенных в программы вспомогательных мероприятий (главным образом в районах, находящихся в неблагоприятном положении), и в городах со смешанным населением, особенно в Иерусалиме.

649. **Близость учебных заведений:** в соответствии с Законом об обязательном образовании государство обеспечивает для учащихся наличие школ в их муниципальном округе, и учащиеся должны зачисляться в утвержденное учебное заведение своего округа. Закон о государственном образовании предусматривает еще одно требование - чтобы ученик зачислялся в школу, расположенную вблизи его места проживания.

650. Ввиду ограниченных размеров территории Израиля, эффективной системы транспортного обслуживания, а также большого количества школ и их широкого территориального распределения в целом каждый учащийся имеет возможность посещать учебное заведение сравнительно недалеко от своего дома, даже в отдаленных сельских районах страны.

Нормы учебной нагрузки

651. В последние годы министерство образования, культуры и спорта ставит перед собой задачу разработать проект программы, регулирующий нормы учебной нагрузки в различных отраслях системы образования. Подобная программа принята и осуществляется в детских садах и средних школах (первого и второго уровней). Однако в начальных учебных заведениях система занятий переживает переходный период и пока окончательно не разработана.

652. В нижеследующей таблице отражена программа занятий в детских садах:

Элементы программы	Ежедневное время (в мин.) в соответствии с возрастом
	2 - 6
Приобретение и закрепление жизненных навыков и привычек (включая личную гигиену, уход за одеждой и питание)	90 - 45
Свободные игры	90 - 60
Тематические занятия	45 - 60
Плановые групповые мероприятия (свободное движение, использование инвентаря игровых площадок, подвижные занятия)	45 - 45
Учебные занятия под руководством воспитателей	30 - 60
Всего	330 - 330 (5,5 часа - 5,5 часа)

Источник: министерство образования, культуры и спорта.

653. Эта программа содержит шесть элементов, образующих основу работы всех детских садов. Их осуществление носит гибкий характер и адаптируется в зависимости от сходства и различия потребностей каждого ребенка.

Начальное образование

654. Система начального образования в настоящее время находится на переходном этапе в процессе подготовки к реорганизации структуры обучения в начальных школах. Лейтмотивом предложенных преобразований является установление равновесия между прежним подходом, в соответствии с которым применялся единый порядок преподавания дисциплин на основе установленной нормы часов, и современным, многодисциплинарным подходом к преподаванию. В соответствии с этим новым подходом школам предоставлено больше самостоятельности, а роль министерства ограничена разработкой общих инструкций.

655. В рамках своей нынешней политики министерство образования, культуры и спорта поощряет самостоятельность школ в расчете учебной нагрузки и определении учебных программ. Однако эта самостоятельность обусловлена требованиями **Закона о государственном образовании 1953 года** (он предусматривает шестидневную учебную неделю, если министр образования не примет иного решения) и **Закона о продолжительности учебного дня 1990 года** (он предусматривает 8-часовой учебный день, если министр образования не примет иного решения). Кроме того, должны соблюдаться инструкции министерства о том, какой процент учебных часов отводится на преподавание той или иной дисциплины (например, математики, навыков владения языком, научных дисциплин, гуманитарных предметов и т.п.).

656. Согласно оценкам, в настоящее время лишь около трети начальных школ Израиля пользуются упомянутой выше самостоятельностью.

Среднее образование

657. В следующих таблицах представлены официальные нормы учебной нагрузки для средних школ Израиля в разбивке по школам первого и второго уровней и по сектору образования. Общее число часов, указанное в колонках "число часов в неделю", представляет собой суммарный показатель стандартного учебного времени по всем классам, представленным в каждом расписании.

**Распределение учебных часов в еврейских средних школах первого уровня
(7-9 классы)**

Учебные дисциплины/области	Число часов в неделю: государственное образование	Число часов в неделю: государственно- религиозное образование
Иврит	12	11
Английский язык	11	11
Арабский/французский язык	9	9
Математика	14	14
Наука и техника	18	15 <u>a/</u>
Библия	14	12
Устная тора и иудаизм		12-14
История, география, гуманитарные и общественные науки	16	12
Искусство	4	3
Воспитание и обществоведение (личность и общество)	7	7
Физическое воспитание	6	3-5
ВСЕГО	111	111
Курс "ешива и улпана" <u>b/</u> : продвинутый курс устной торы и факультативные дисциплины		(2 дополнительных часа в неделю)

a/ В государственно-религиозных учебных заведениях объем занятий по предмету "наука и техника" составит 18 часов, как в государственных школах. Необходимые дополнительные часы занятий для этой цели не будут включаться в расписание занятий средних школ первого уровня.

b/ Женские религиозные школы интенсивного обучения.

Распределение учебных часов в арабских и друзских средних школах первого уровня
(7-9 классы)

Учебные дисциплины/области	Число часов в неделю
Арабский язык	15
Английский язык	12
Иврит	12
Математика	14
Наука и техника	18
Арабская культура, или ислам, или христианство, или друзское наследие	7
История, география, гуманитарные и общественные науки	16
Искусство	4
Воспитание и обществоведение (личность и общество)	7
Физическое воспитание	6
ВСЕГО	111

Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

**Распределение учебных часов в еврейских средних школах
второго уровня (10-12 классы) 1/**

Предмет	Количество часов на одного ученика			
	Еврейские учебные заведения	Государственное образование	Государственно- религиозное образование	
Иврит		12	11	
Английский язык <u>а</u> /		9-11	9-11	
Арабский язык <u>а</u> /		3	3	
Математика		9	9	
Естественные науки/ техника <u>б</u> /		8	8	
Библия и иудаизм		9	20-26	
История, география, гуманитарные и общественные науки		8	8	
Факультативный предмет		6	6	
Воспитание и обществоведение		7	7	
Семинар: сочинение по литературе <u>с</u> /		2	2	
Физическое воспитание		6	6	
Объем часов для интенсивного и углубленного изучения		26-28	32-34	16-24 24-32
ВСЕГО		107 <u>с</u> /	113	113 121
		Общеобразо- вательное	Техническое	Общеобразо- вательное Техническое

Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

а/ Вместо английского языка как первого иностранного или арабского языка как второго иностранного может изучаться французский язык. Дети, родившиеся за границей, могут изучать свой родной язык в качестве второго иностранного языка.

б/ В сельских школах обязательным является учебный курс "Жизнь и сельскохозяйственные науки".

с/ При технической специализации часы, выделенные для семинара по сочинению, могут быть использованы для изучения технических дисциплин.

**Распределение учебных часов в арабских и друзских средних школах
второго уровня (10-12 классы)**

Предмет	Количество часов на одного ученика	
Арабский язык	12	
Английский язык	9-11	
Иврит	9	
Математика	9	
Естественные науки/техника	8	
Арабская культура или ислам, или христианство, или друзское наследие	3-4	
История, гуманитарные и общественные науки	8	
Факультативный предмет	6	
Воспитание и обществоведение	7	
Семинар: сочинение по литературе а/	2	
Физическое воспитание	6	
Объем часов для интенсивного или углубленного изучения	25-28	31-34
ВСЕГО	107	133
	Общеобразо- вательное	Техническое

а/ При технической специализации часы, выделенные для семинара по сочинению могут быть использованы для изучения технических дисциплин.

Равенство возможностей в области образования

Соотношение мужчин и женщин в системе образования

658. Если в системе начального образования обеспечивается практически полный охват обучением соответствующей возрастной группы, то в средних учебных заведениях существует проблема отсева. Отсев более распространен среди юношей, и, следовательно, соотношение мужчин и женщин в средних учебных заведениях несколько сдвинуто в пользу последних. Среди выпускников, получающих аттестат зрелости, девушек также больше, чем юношей (в 1994/95 году - 52% по сравнению с 41%).

ЧИСЛО УЧАЩИХСЯ ШКОЛ В РАЗБИВКЕ ПО ТИПУ ШКОЛЫ, ВОЗВРАСТУ И ПОЛУ

Число на 1 000 человек в соответствующей группе населения								
	Возраст							
	17	16	15	14	14—17			6—13
					Девушки	Юноши	Всего	
1993/94	799	865	921	945	920	856	885	956
Обучение на иврите								
1969/70	438	603	742	910	707	631	668	984
1979/80	625	743	856	946	865	729	795	967
1989/90	827	884	929	966	957	855	905	958
1993/94	866	930	978	998	981	909	944	955
1994/95 Всего	885	943		995	996	926	959	955
Начальное образование	7	10	13	65	23	28	25	813
Посленачальное образование								
Промежуточные школы	-	-	124	582	177	180	178	138
Средние школы - итого	878	933	873	348	796	718	756	4
Общеобразовательные школы (2)	463	484	458	182	459	336	396	3
Профессионально-технические и сельскохозяйственные учебные заведения	415	449	415	166	337	382	360	1
Обучение на арабском языке								
1993/94	525	603	705	742	675	652	664	958
1994/95 Всего					592	657	673	958
Начальное образование	-	-	-	-	19	22	20	821
Посленачальное образование								
Промежуточные школы	-	-	81	559	153	163	158	136
Средние школы - итого	544	590	643	196	520	472	495	1
Общеобразовательные школы (2)	402	431	473	176	404	341	372	1
Профессионально-технические и сельскохозяйственные учебные заведения	142	159	170	20	115	131	123	-

Источник: Центральное статистическое управление.

659. В настоящее время среди студентов высших учебных заведений, получающих степени бакалавра и магистра, женщин также больше, чем мужчин. Вместе с тем среди аспирантов доля мужчин выше.

**ЧИСЛО УЧАЩИХСЯ СРЕДНИХ СПЕЦИАЛЬНЫХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ В РАЗБИВКЕ
ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ, ПОЛУ И ВОЗРАСТУ а/**

Год обучения, пол и возраст	Специальность							Всего
	Разные	Искусство, дизайн и архитектура	Религия, право, управление, экономика и т.п.	Парамедицинские специальности	Медицинский персонал	Практическое машиностроение, технические специальности и т.п.	Профессионально-техническое обучение	
1970/71	1 265	876	1 364	600	1 177	4 793	5 442	15 517
1974/75	1 801	1 835	2 353	607	1 219	7 355	11 057	26 227
1979/80	1 737	1 375	2 176	475	1 961	7 857	11 770	27 351
1984/85	874	1 003	2 384	748	1 567	13 288	11 872	31 736
1989/90	807	1 503	1 944	742	1 273	10 747	8 291	25 307
1992/93	1 219	1 248	4 714	812	1 363	14 538	11 689	35 583
1994/95	1 339	4 541	6 905	738	1 334	18 245	9 446	42 548
1995/96	1 179	5 197	7 720	621	1 668	19 310	10 819	46 514
ВСЕГО								
<i>Евреи — итого</i>	1 163	5 197	1 687	621	1 668	18 661	10 312	45 309
Год обучения								
I	71	2 956	5 713	308	873	11 251	3 352	25 164
II	426	1 565	1 717	156	480	6 645	3 173	14 162
III	26	514	257	116	244	577	3 053	4 787
IV	-	162	-	41	71	188	734	1 196
Пол								
Мужчины	521	1 296	3 628	238	170	13 406	1 950	21 209
Женщины	642	3 901	4 059	383	1 498	5 255	8 362	24 100
Возраст								
До 24	498	2 616	2 995	409	851	13 092	7 584	28 045
25-29	248	1 806	2 388	122	375	3 613	1 321	9 873
30 и старше	417	775	2 304	90	442	1 956	1 407	7 391
<i>Арабы</i>	16	-	33	-	-	649	507	1 205

Источник: Центральное статистическое управление.

а/ За исключением студентов, готовящихся к получению первой ученой степени в высших учебных заведениях, кроме университетов.

Уязвимые группы населения

660. Поскольку действие законодательства об образовании в Израиле в равной степени распространяется на каждого ребенка и подростка без какой-либо дискриминации, то право на образование является достоянием каждого. Кроме того, в соответствии с израильским административным законодательством органы образования (как и любой другой правительственный орган) не могут проводить дискриминационную политику. Однако на практике некоторые группы населения оказываются в уязвимом положении, и властями принимаются особые меры по обеспечению им возможности и поддержки в получении образования.

Общие программы помощи

661. Деятельность министерства образования, культуры и спорта, направленная на оказание помощи учащимся из всех слоев населения, сосредоточена на двух целевых группах: "перспективной группе", в которую входят учащиеся 12-го класса, завершающие обучение без получения аттестата зрелости, но обладающие потенциалом для его получения, и "группе риска", включающей кандидатов на отсев и учащихся, уже прекративших обучение или подверженных другим рискам.

662. Для оказания помощи учащимся, входящим в "перспективную группу", осуществляются следующие программы:

a) Maavar ("Продвижение")

Цель этой программы - поощрять учащихся к завершению полного курса обучения с получением аттестата зрелости. Занятия по этой программе проводятся в рамках средней школы второго уровня. В 1996 году по этой программе занимались около 10 000 учащихся.

b) Tahal ("Вторая попытка")

Эта программа завершения обучения с получением документа об образовании ориентирована на учащихся, которые посещали занятия в 12-м классе по выпускной программе, но которым не удалось сдать от одного до трех выпускных экзаменов, необходимых для получения аттестата зрелости. Эти учащиеся проходят интенсивную подготовку по различным предметам программы (и пользуются отсрочкой от призыва на военную службу). В 1996 году в занятиях по этой программе приняли участие около 2 530 учащихся.

c) Программы подготовки к обучению в вузах

Эта программа обеспечивает уволенным в запас военнослужащим дополнительную возможность получить аттестат зрелости и подготовиться к поступлению в высшие учебные заведения. В 1996 году по этим программам обучались около 10 000 учащихся.

d) "Michael" ("Мобилизация личных способностей для успеха")

В рамках этой программы учащимся 10-х и 11-х классов в развивающихся городах (нередко с тяжелыми социально-экономическими условиями) и других уязвимых районах оказывается помощь в подготовке к получению аттестата зрелости. В 1996 году занятия по этой программе посещали примерно 6 000 учащихся.



Источник: министерство образования, культуры и спорта.

* Данные о программах подготовки к обучению в вузах не включают лиц, обучающихся экстерном в соответствии с Законом об уволенных в запас военнослужащих (1984 года). Однако с 1995 года обучающиеся экстерном лица включаются в эти показатели в рамках проекта по обеспечению успешной сдачи экзаменов на получение аттестата зрелости (например, учащиеся, не сдавшие лишь один экзамен).

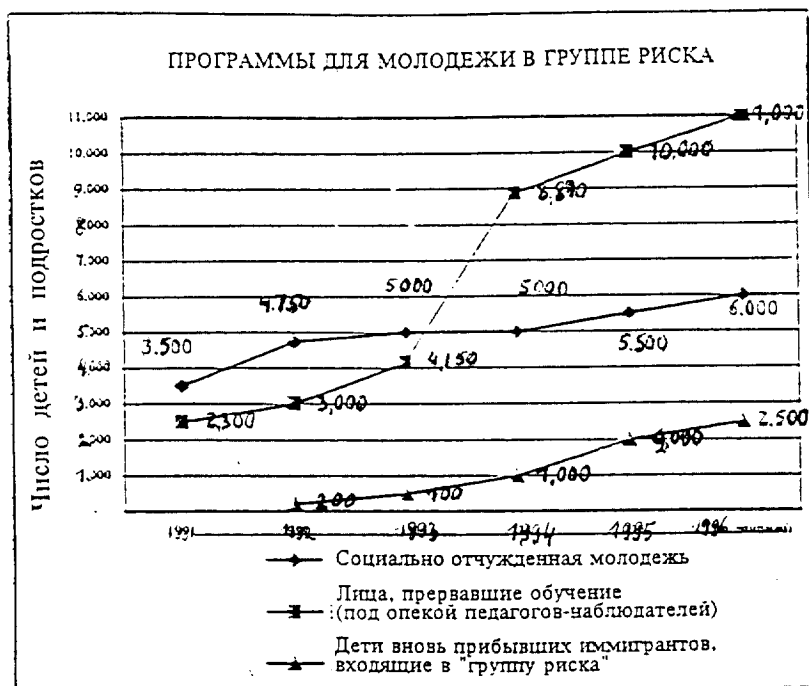
663. Для оказания помощи учащимся, входящим в "группу риска", осуществляются следующие программы и мероприятия:

а) Программы превентивной помощи и содействия, направленные на борьбу с отсевом, осуществлялись в 1996 году в 110 школах.

б) Педагоги-наблюдатели выявляют лиц, прервавших обучение, и проводят с ними занятия. В 1996 году подобными мероприятиями было охвачено 11 000 таких лиц.

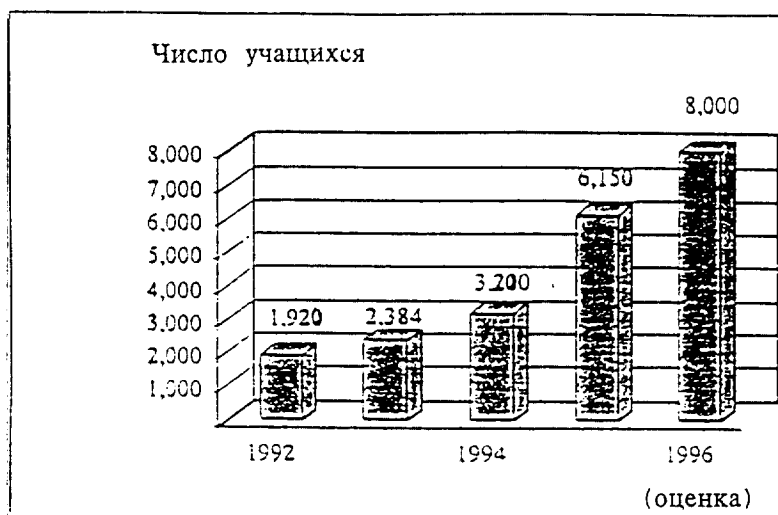
с) Осуществлялись специальные мероприятия по реинтеграции в школы лиц, прервавших образование.

д) Программы "Детский дом" и центры продленного дня дают учащимся возможность оставаться в школе после классных занятий до вечера. В 1996 году около 500 таких программ и центров охватывали примерно 8 000 детей.



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

Расширение внеклассных программ "Детский дом"
и центров продленного дня



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

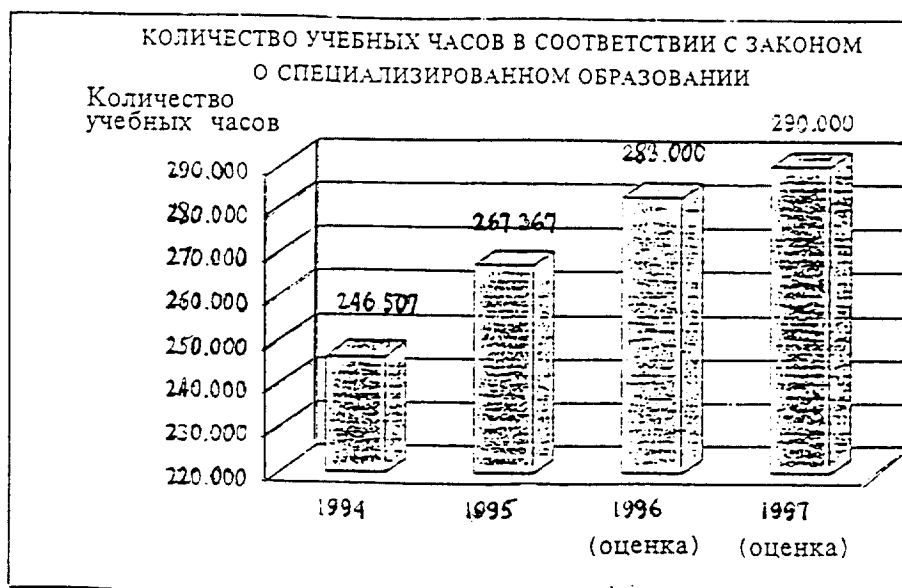
е) Программа дифференцированных пособий: школы, добившиеся успехов в предупреждении отсева и увеличении числа выпускников, получающих аттестат зрелости, а также числа учеников, допущенных к сдаче выпускных экзаменов на аттестат зрелости, получают от министерства образования, культуры и спорта специальные финансовые пособия.

Специальные программы помощи отдельным группам населения

664. Пети с умственными недостатками: Как указано выше, наряду с основной системой образования действует специальная система, ориентированная на учащихся в возрасте от трех лет до 21 года. В последние годы объем ассигнований на нужды специализированного обучения возрастает, и в 1996 году его бюджет достиг рекордной суммы - 1,2 млрд. новых шекелей (34,3 млн. долларов). Благодаря этому появилась возможность распространить действие законодательства на возрастные группы 3-5 и 18-21 лет до запланированной ранее даты. Кроме того, учащимся с серьезными недостатками была обеспечена дополнительная программа обучения продленного дня в период школьных каникул.

665. При этом целью министерства образования, культуры и спорта является поощрение интеграции детей с незначительными недостатками в обычную систему школьного образования. В этой связи была начата реализация специальной программы подготовки преподавателей, которая посвящена методике подхода к ученикам с недостатками и создания атмосферы терпимости к ним со стороны остальных учащихся. Кроме того, разрабатывается особая дифференцированная программа, в которой учитываются потребности учеников с различными недостатками.

666. В 1996 году различными программами специализированного обучения было охвачено примерно 37 000 учащихся в возрасте от трех лет до 21 года. Кроме того, еще около 40 000 учащихся были включены в регулярную систему школьного образования, получая при этом особую помощь из специальных ресурсов системы образования. Следует отметить, что в Израиле за последние 10 лет процент учащихся, охваченных программами специализированного обучения, уменьшился.



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

Образование арабов и друзов

667. У арабов и друзов показатели по результатам прошлых государственных проверочных экзаменов были в среднем ниже, чем у евреев. Аналогичным образом, уровни отсева в этих секторах выше, а процент учащихся, успешно сдавших выпускные экзамены, - ниже. Подобный разрыв в результатах учебы объясняется недостаточностью средств, направлявшихся в прошлом в эти сектора, социально-экономическими проблемами и менее развитой инфраструктурой. Кроме того, количество учебных часов в этих секторах по сравнению с программой для учащихся-евреев, как правило, было меньше, а уровень профессиональной подготовки преподавательского состава - ниже.

668. Стремясь ликвидировать этот разрыв, министерство образования в 1991 году приступило к реализации пятилетней программы, направленной на выравнивание образовательных и бюджетных нормативов для этих секторов по соответствующим показателям еврейского сектора образования.

В рамках этой программы принимаются следующие меры:

- строительство классных комнат;
- увеличение количества часов классных занятий;
- подготовка преподавателей, в том числе без отрыва от работы;
- педагогическая помощь учителям в виде услуг консультантов и педагогических центров;
- разработка программ и учебников, подготовка учебных телевизионных программ;
- поощрение и поддержка одаренных учащихся;
- расширение системы педагогов-наблюдателей и услуг по психологическому консультированию и руководству;
- активизация мероприятий по предупреждению отсева;
- существенное расширение системы специализированного обучения;
- расширение системы заочного образования;
- увеличение ассигнований на нужды культуры и спорта.

669. Реализация этой пятилетней программы позволила сократить разрыв между системами образования для арабов и друзов, с одной стороны, и евреев - с другой. Однако полностью ликвидировать его не удалось. Следует, однако, отметить, что в одной области - в уровне вузовской подготовки преподавательского состава - показатели арабского сектора в системе среднего образования второго уровня недавно превысили соответствующие показатели еврейского сектора.



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.



Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

Новые иммигранты

670. Поскольку Израиль является страной, принимающей иммигрантов, то перед его системой образования стоит проблема интеграции учащихся-иммигрантов, не владеющих местным языком и прибывающих из стран с различными образовательными и культурными традициями и системами. Система образования обеспечивает таким учащимся дополнительные учебные часы в течение первых трех лет обучения (иногда на их родном языке) и осуществляет программы содействия процессу интеграции.

671. Во многих случаях из-за отсутствия предыдущего формального образования иммигранты из Эфиопии сталкиваются с особыми проблемами, препятствующими их интеграции в системе образования. Для решения этих особых проблем министерство образования, культуры и спорта учредило специальный руководящий комитет по интеграции учащихся из числа эфиопских иммигрантов. Половина членов этого комитета сами являются иммигрантами из Эфиопии.

672. К числу мер, уже принятых министерством в целях содействия интеграции эфиопских иммигрантов, относятся дополнительные программы внеклассной подготовки и предоставление дополнительных учебных часов в течение всего периода обучения. Особое внимание уделяется проблеме отсева среди эфиопских иммигрантов. Благодаря реализации долгосрочных мероприятий и программ в этой области были достигнуты значительные успехи.

Специальные целевые мероприятия

673. Министерство образования, культуры и спорта определило более 30 муниципалитетов, сталкивающихся с особыми проблемами в области образования, и разработало специальные программы с участием местных общин в целях улучшения положения в упомянутых городах и деревнях. К числу этих муниципалитетов относятся еврейские, арабские, друзские, бедуинские поселения и смешанные поселения.

674. В целевой перечень включены следующие населенные пункты:

Иерусалим	Север
Бейт-Шемеш	Бир-Эль-Максур
Маале-Адумим	Бейт-Ян
Неве-Яаков	Бейт-Шеан
Писгат-Зеев	Хазор-Хаглилит
Хайфа	Тибериас
Ор-Акива	Йокнеам
Гиссар-А-Зарка	Маале-Юсеф
Далият-Эль-Кармель	Маром-Хагалиль
Юссифья	Верхний Назарет
Тират-Ха-Кармель	Акре
Кирыат-Ям	Афула
Юг	Кият-Шемона
Офаким	Шломе
Беер-Шева	Центр/Тель-Авив
Ерухам	Ориехуда
Мизпе-Рамон	Бат-Ям
Нетивот	Ехуд
Кириат-Гат	Рош-Ха-Айим
Тель-Шева	Рамле/Лод

Источник: Министерство образования, культуры и спорта.

Система языковой подготовки

675. В системе школьного образования или подготовки преподавательского состава используется либо иврит (еврейский сектор), либо арабский язык (арабский и друзский сектор). Некоторые школы начали использовать и другой язык, если часть занятий для учащихся-иммигрантов проводится на их родном языке.

676. В школах с арабским языком ученикам преподаются иврит и английский язык в качестве второго и третьего языков, а в школах с обучением на иврите английский и арабский изучаются как иностранные языки. В ряде школ в качестве второго языка изучается французский (вместо английского или арабского), а с 1997 года в факультативную программу включены и другие языки, например русский.

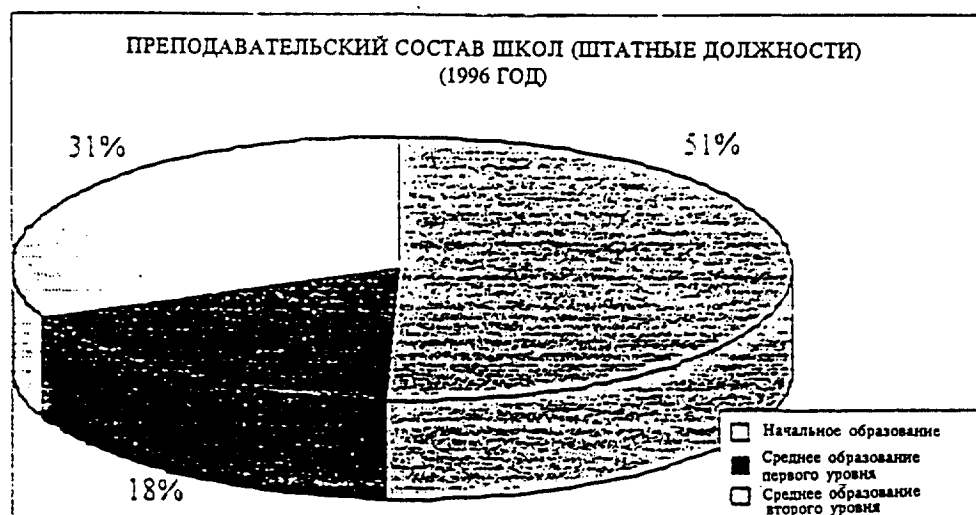
677. Для вновь прибывших взрослых иммигрантов проводятся занятия по изучению основ иврита в школах для новых иммигрантов, открытых специально для привития базовых навыков владения языком. В 1996 году в этих школах обучались 68 000 человек.

Положение преподавательского состава

678. В системе начального и среднего образования Израиля насчитывается примерно 80 000 учителей всех уровней, работающих на полной ставке. В приведенной ниже таблице отражено их распределение по секторам и уровням школ:

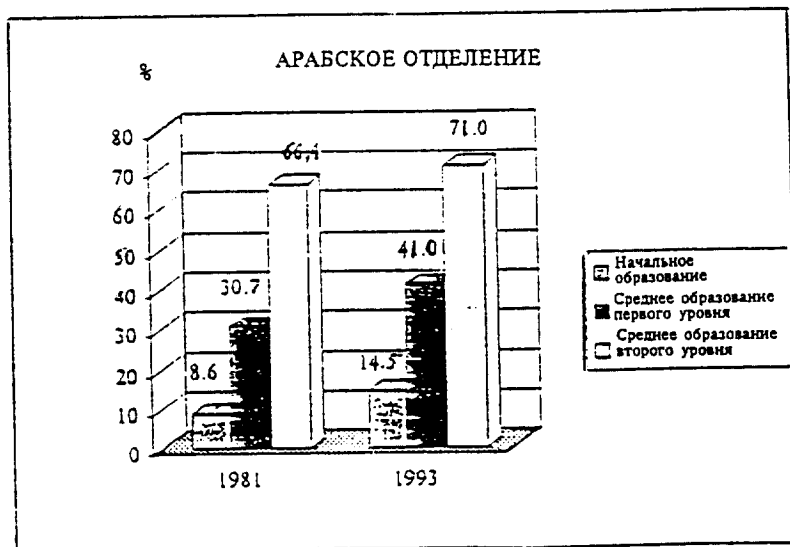
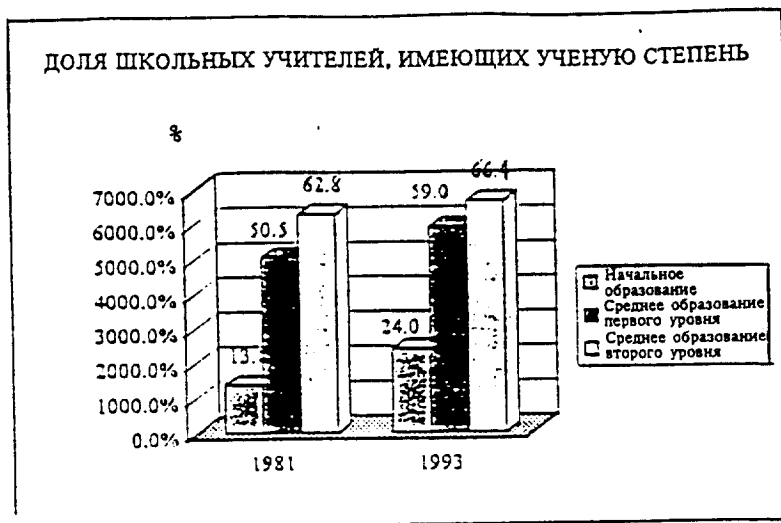
Преподавательский состав школ (полная ставка), 1996 год

	Всего	Еврейский сектор	Арабский сектор
Всего	79 010	66 050	12 960
Начальное образование	39 920	32 600	7 320
Среднее образование первого уровня	14 380	11 740	2 640
Среднее образование второго уровня	24 710	21 710	3 000



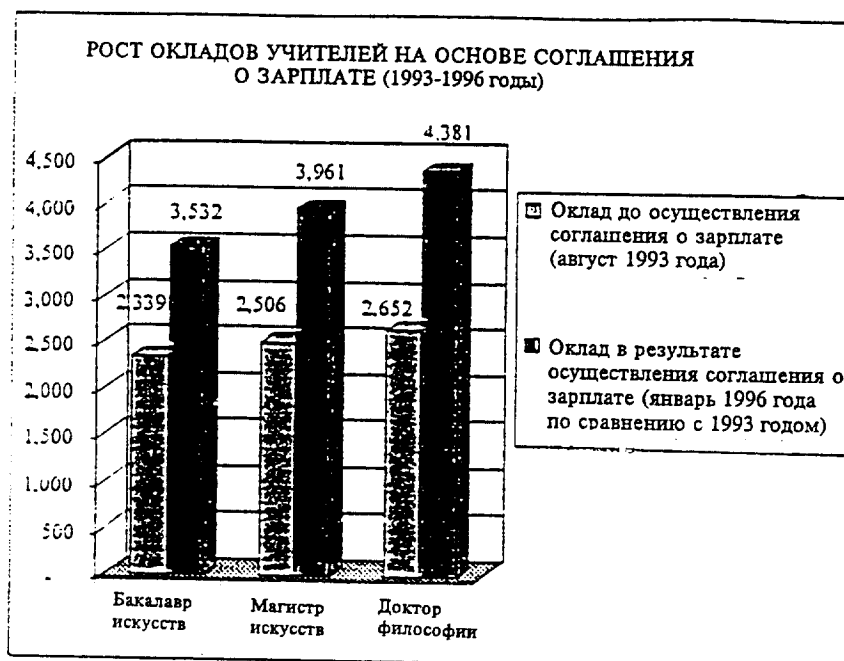
Источник: министерство образования, культуры и спорта.

679. Кроме того, в начальных и средних школах насчитывается около 22 000 учителей, работающих неполный день, а также 50 000 воспитателей детских садов и других учреждений системы образования. Политика министерства образования, культуры и спорта направлена на содействие повышению профессионального уровня преподавательского состава. Большинство будущих учителей теперь обучаются по программе ученой степени (бакалавра образования или гуманитарных наук), а работающие учителя, не имеющие такой степени, поощряются к ее получению. Благодаря этой политике среди учителей возрос процент специалистов с ученой степенью.



Источник: министерство образования, культуры и спорта.

680. Другой комплекс мер, принимаемых министерством, направлен на повышение престижа и социального статуса учителей и работников системы образования. В этой связи в средствах массовой информации было начато проведение кампании под лозунгом "Хороший учитель - это учитель на всю жизнь". Министерством и преподавательскими ассоциациями были предприняты специальные усилия по повышению заработной платы учителей, в результате чего в 1993-1996 годах их оклады резко повысились.



Источник: министерство образования, культуры и спорта.

681. Уровень окладов учителей обсуждался между двумя преподавательскими ассоциациями и министерством образования, культуры и спорта. Он рассчитывается в соответствии с индивидуальным уровнем подготовки каждого учителя, стажем его работы в системе образования, количеством пройденных курсов повышения квалификации и с учетом должностей по внеклассной работе.

682. В соответствии с этими расчетами, например в июне 1996 года валовая зарплата воспитателя детского сада со стажем работы 16 лет составляла 5 386 новых шекелей (около 1 800 долл.), учителя начальной школы со стажем работы 18 лет - 5 559 новых шекелей (1 850 долл.), а учителей средней школы первого уровня с ученой степенью бакалавра искусств и стажем работы 18 лет - 5 784 новых шекеля (около 1 930 долл.).

683. В 1995 году средний оклад педагога дошкольного учреждения составлял более 97% среднего оклада в системе государственного управления, заработная плата учителя начальной школы - в среднем 99% среднего оклада в системе государственного управления, а заработная плата учителей средних школ - в среднем 103% среднего оклада в системе государственного управления.

Ответственность за открытие и управление учебными заведениями

684. Ответственность за открытие и управление учебными заведениями в рамках системы обязательного образования разделена между министерством образования и местными властями. Другими органами, которые могут быть привлечены к открытию средних школ второго уровня и управлению ими, являются государственные образовательные учреждения и частные структуры. При этом выдача лицензий всем подобным школам и наблюдение за их деятельностью возложены на министерство образования.

685. Различаются государственные, государственно-религиозные и независимые, но официально признанные учебные заведения. Эти последние также получают поддержку со стороны государства, которое осуществляет наблюдение за их программой в соответствии с ее уровнем и степенью участия правительства в их деятельности. В стране также имеется незначительное число других частных школ, не относящихся ни к одной из указанных категорий.

686. Для открытия частной или официально признанной школы в министерство образования, культуры и спорта следует направить запрос о выдаче разрешения. В соответствии с Законом о школьной инспекции 1968 года перед предоставлением соответствующих разрешений министерство обязано проконтролировать соблюдение адекватных образовательных стандартов и проверить предлагаемую программу, учебную нагрузку, школьную инфраструктуру, систему безопасности, учебные материалы, имеющиеся финансовые ресурсы, а также тип учебного заведения и возрастные группы и потребности потенциальных учащихся.

687. Переход из одного учебного заведения в другое осуществляется свободно, а родители вправе свободно выбирать для своих детей тип школы, если данная школа функционирует с разрешения государства.

Статья 15 - Право на участие в культурной жизни и пользование результатами
научного прогресса

Право на участие в культурной жизни

Финансирование

688. В качестве подтверждения своей приверженности развитию культуры в Израиле и активизации участия населения в культурной жизни правительство Израиля выделяет значительные средства на цели осуществления культурных мероприятий, оказывая прямую и косвенную поддержку многим государственным и частным инициативам, связанным с осуществлением культурной деятельности по всей территории страны.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АССИГНОВАНИЯ, ВЫДЕЛЯЕМЫЕ НА ЦЕЛИ КУЛЬТУРЫ, ДОСУГА И СПОРТА, А ТАКЖЕ ИНФОРМАЦИЯ
О ФИНАНСИРОВАНИИ В РАЗБИВКЕ ПО СЕКТОРАМ, КАТЕГОРИЯМ АССИГНОВАНИЙ И ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В текущих ценах**

	Исполнительная власть									
	Финансирование а/					Исполнительная власть				
	В том числе:					Исполнительная власть				
	Дефицит некоммерческих учреждений	Местные органы власти	Государственные и национальные учреждения	Домашние хозяйства	Всего	Бизнес	Частные некоммерческие учреждения	Некоммерческие учреждения	Местные органы власти	Государственные и национальные учреждения
	в процентах				в млн. НИИП	в процентах				в млн. НИИП
1990	-12,1	15,2	7,3	89,6	100,0	65,2	10,4	8,2	14,0	2,2
1991	1,5	16,2	6,4	75,9	100,0	65,2	10,5	8,4	14,1	1,8
1992	1,8	14,1	6,5	77,7	100,0	66,6	10,3	8,8	12,4	1,9
1993	2,0	13,7	6,4	77,9	100,0	67,9	9,8	8,5	12,0	1,8
1993 - ВСЕГО					9 890,6					
<i>Текущие расходы</i>	2,1	11,8	5,3	80,8	100,0	71,9	9,4	7,6	9,7	1,4
Культурное наследие	7,5	22,2	28,4	41,9	100,0	9,7	35,0	46,3	8,2	0,9
Литература и печатные материалы	0,3	8,0	3,7	88,0	100,0	83,5	3,2	1,6	10,1	1,5
Музыка и исполнительские виды искусства	4,1	0,8	3,8	91,4	100,0	84,8	11,0	3,9	0,4	-
Изобразительные виды искусства	-4,6	20,3	-	84,4	100,0	62,1	5,3	32,5	-	0,2
Кинематограф и фотография	0,2	1,0	1,2	97,6	100,0	98,8	0,4	0,3	-	0,5
Радио и телевидение	-	-	-	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-
Социально-культурные мероприятия	5,7	39,5	23,0	31,9	100,0	-	16,4	40,0	33,4	10,3
Спорт и игры	0	11,5	4,4	84,1	100,0	70,2	14,8	5,1	8,6	1,3
Природа и окружающая среда	2,6	44,9	1,7	50,7	100,0	29,6	24,8	1,5	44,1	0
Азартные игры	-	-	-	100,0	100,0	100,0	-	-	-	-
Общий контроль за видами деятельности, не подпадающими категории	4,8	71,4	5,7	18,1	100,0	-	19,2	12,8	66,4	1,6
<i>Формирование основных фондов</i>	13,7	0,1	55,0	31,3	100,0	0	5,7	10,6	70,0	13,7
					431,9					
					98,3					
					431,9					
					488,6					

а/ 1993 год является последним годом, за который имеются подробные данные о размере государственных ассигнований, выделенных на цели культуры, досуга и спорта.

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АССИГНОВАНИЯ НА ЦЕЛИ КУЛЬТУРЫ, ДОСУГА И СПОРТА
В РАЗБИВКЕ ПО КАТЕГОРИЯМ АССИГНОВАНИЙ И ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

	Сумма государственных ассигнований на цели культуры в виде процентной доли от ВВП	Формирование основных фондов	В том числе:								Текущие расходы - итого	Всего
			Общий контроль за видами деятельности, не подпадающими категоризации	Азартные игры	Природа и окружающая среда	Спорт и игры	Социально- культурная деятельность	Радио и телевидение, кинематограф и фотография	Музыка и исполнительские виды искусства	Культурное наследие, литература и изобразительное искусство		
1994		488,6	118,0	913,0	865,3	1 429,2	1 257,5	3 059,4	2 736,0	1 188,0	41 566,4	12 054,9
в млн. НИИП, в текущих ценах												
в процентах												
1990	5,0	5,9	0,8	6,0	7,6	10,4	11,3	21,5	25,0	11,5	94,1	100,0
1991	4,9	5,1	0,8	5,8	7,6	11,7	11,1	22,3	24,3	11,2	94,9	100,0
1992	5,1	4,6	1,0	5,6	8,1	13,1	11,1	22,0	23,3	11,3	95,4	100,0
1993	5,4	4,4	1,0	6,3	7,4	12,4	10,7	23,6	23,2	11,0	95,6	100,0
1994	5,7	4,1	1,0	7,6	7,2	11,9	10,4	25,4	22,7	9,9	95,9	100,0
в млн. НИИП, в ценах 1990 года												
1990	306,3		42,1	313,4	396,9	542,5	592,5	1 121,1	1 304,2	602,9	4 915,6	5 221,9
1991	289,3		47,2	324,3	425,9	660,9	624,7	1 258,9	1 370,7	632,3	5 344,9	5 634,2
1992	280,7		60,2	336,0	480,0	691,3	655,6	1 469,5	1 446,4	670,3	5 809,4	6 090,0
1993	299,0		65,4	420,0	510,9	881,0	688,3	1 724,2	1 601,2	709,6	5 899,7	6 600,7
1994	296,2		67,3	550,0	527,4	961,0	726,5	2 120,4	1 684,4	671,6	7 308,6	7 604,8

689. Министерство образования, культуры и спорта, которое отвечает за развитие культуры в Израиле, оказывает прямую финансовую помощь примерно 300 культурным и творческим учреждениям, поддерживает проекты в области культуры, выступает с соответствующими инициативами, организует культурные мероприятия в различных районах страны, предназначенные для различных групп населения, поощряет непрофессиональное творчество и помогает культурным группам охранять свое наследие и развивать свою культуру. Министерство образования, культуры и спорта в сотрудничестве с министерством иностранных дел также выделяет средства на цели развития культурных отношений и обмена между Израилем и другими странами. Бюджет министерства представлен в нижеследующей таблице.

Участие министерства образования, культуры и спорта в бюджетах культурных учреждений - 1997 год (на основе бюджета 1997 года, в тысячах НИШ и в процентах)

Сфера деятельности	Бюджет	Процентная доля
<i>Всего</i>	<i>445 398</i>	<i>100</i>
Израильская ассоциация общинных центров	124 354	28
Театры	68 683	16
Музыка (оркестры, оперы, хоры, учреждения)	46 115	11
Музеи, скульптура	32 607	7
Ортодоксальные еврейские культурные организации	27 718	6
Исследовательские институты и культурные центры	23 278	5
Танцы	14 910	3
Публичные библиотеки	14 867	3
Omanut l'Am (Ассоциация "Искусство для народа")	13 764	3
Фильмы	13 688	3
Корпорации, участвующие в культурной деятельности	11 692	3
Художественные школы	9 544	2
Литературные журналы	9 256	2
Культурные проекты на основе Ветхого Завета	8 527	2
Фестивали	8 283	2
Культура друзов и арабская культура	4 789	1
Этническое наследие	4 776	1
"Культурное поглощение" и израильская культура за рубежом	3 346	*
Публичные архивы	1 703	*
Художественные и ремесленные курсы для любителей	1 480	*

Сфера деятельности	Бюджет	Процентная доля
Еврейская философия	969	*
Консультации, обзоры и публикации организаций	853	*
Подготовка руководителей культурных организаций	306	*

* Сумма расходов на все направления деятельности, помеченные значком *, составляет 2% от общей суммы бюджета.

690. Одним из наиболее важных средств по развитию культуры в Израиле являются 170 **общинных центров**, имеющих во всех районах страны. Эти центры организуют для общин, особенно для малочисленных общин, различные культурные мероприятия, связанные с организацией художественных курсов, танцевальных трупп, хоров, театральных групп и т.д. Об уделении министерством образования, культуры и спорта первоочередного внимания культурной деятельности на уровне общин свидетельствует тот факт, что в бюджете министерства, предназначенном для развития культуры, наибольшую процентную долю составляют ассигнования, выделяемые **Израильской ассоциации общинных центров**, которая отвечает за создание общинных центров и оказание им поддержки.

691. Выделение ассигнований для культурных организаций и на цели реализации проектов в области культуры осуществляется на основе объективных принципов и равных критериев с учетом характера и условий проведения различных мероприятий, их сферы охвата и различных обстоятельств, а также особых потребностей каждой организации и проекта. Государственная помощь предоставляется либо в виде субсидий или ссуд конкретным организаторам и продюсерам культурных мероприятий, например государственным театрам, музеям, либо в виде непосредственной финансовой помощи конкретным исполнителям, участвующим в культурной деятельности.

692. Министерство образования, культуры и спорта использует еще один метод оказания финансовой поддержки лицам творческих профессий, связанный с присуждением премий. В их число входят премии за лучшую картину и скульптуру, ежегодно присуждаемые пяти художникам и скульпторам (размер которой позволяет им удовлетворять свои материальные потребности в течение всего года), а также премии для молодых скульпторов и преподавателей и ежегодные субсидии для писателей, поэтов и переводчиков. Финансовая поддержка культурных видов деятельности также обеспечивается муниципальными властями, государственными и частными фондами, частными лицами и корпорациями.

693. **Муниципалитеты** направляют часть своих бюджетных средств на цели восстановления культурных объектов, оказания поддержки местным артистам и организации культурных мероприятий на уровне общин. В достижении этих целей местным властям зачастую помогают частные и государственные фонды (например, Фонд Иерусалима, Фонд Тель-Авива по развитию культуры и искусства и Фонд Хайфы в области развития).

694. Несколько **публичных фондов** финансируются правительством (например, Фонд развития кинематографа в Израиле и Новый фонд по развитию документального кино), что свидетельствует о дальнейших не прямых инвестициях правительства в сферу культуры. Двумя важными механизмами оказания поддержки через публичные фонды являются **Фонд по кредитованию продюсеров**, через который правительство погашает выплаты по процентам за кредиты, взятые частными продюсерами, и **Фонд по оказанию поддержки писателям**, который оказывает материальную помощь израильским писателям в размере, определяемом с учетом числа читателей, бравших их книги в публичных библиотеках.

695. Фонды и спонсоры зачастую связаны с основными культурными учреждениями и органами, такими, как Филармонический оркестр Израиля, Музей Израиля и Тель-Авивский музей. Ассоциации друзей основных культурных учреждений вносят важный вклад в их деятельность путем организации кампаний по сбору средств как в Израиле, так и за его пределами и путем обеспечения поддержки со стороны общественности.

696. Ярким примером участия **частных корпораций** в развитии культуры является некоммерческая организация "**Бизнесмены в поддержку искусства**", которая содействует установлению связей между деловыми кругами Израиля и различными культурными и творческими организациями на основе "*quid pro quo*" - в основном путем размещения рекламных объявлений предприятий-спонсоров (например, в театральных программах). Банки и другие коммерческие предприятия также регулярно выступают в роли непосредственных спонсоров различных мероприятий в области искусства и культуры.

697. Один из проектов, который был организован по частной инициативе, был связан с созданием ассоциации "**Оманут л'Ам**" ("Искусство для народа"). Эта ассоциация взяла на себя обязательство по обеспечению равного доступа к культурным и творческим видам деятельности для жителей отдаленных районов (проживающих за пределами основных культурных центров). Другая цель указанной ассоциации заключается в развитии обучения по вопросам, касающимся искусства. Ежегодно она выступает спонсором около 12 000 культурных мероприятий во всех сферах творческой деятельности по всей территории страны. Эта ассоциация также участвует в организации культурных мероприятий в школах. Как уже отмечалось, министерство образования, культуры и спорта выделяет значительные ассигнования из своего бюджета на содействие деятельности ассоциации "**Оманут л'Ам**".

698. В рамках министерства образования, культуры и спорта был создан специальный **отдел по вопросам культуры** в целях содействия надлежащему функционированию творческих и культурных учреждений в Израиле, включая разработку долгосрочной и краткосрочной политики. Этот отдел также занимается вопросами, касающимися поощрения деятельности любителей в сфере культуры и искусства, интеграции новых лиц творческих профессий из числа иммигрантов, сохранения фольклора и этнических традиций, организации фестивалей искусств и деятельности научно-исследовательских институтов, таких, как Академия иврита, Институт по сохранению культурного наследия им. Бен-Гуриона, расположенный в пустыне Негев, и Научно-исследовательский институт "Ерец" по изучению израильской проблематики им. Яда Ицхака Бен-Зви.

699. Ряд консультативных государственных советов осуществляют деятельность в сотрудничестве с отделом по вопросам культуры: Государственный совет по вопросам культуры и искусства, являющийся консультативным советом по вопросам общей политики и состоящий из видных деятелей искусства; Государственный совет по развитию культуры и искусства в общинах и развивающихся населенных пунктах, который содействует приобщению к культурной деятельности групп населения, находящихся в неблагоприятном положении; а также Совет по делам публичных библиотек и Совет по делам музеев, оба из которых осуществляют деятельность в соответствии с правовыми положениями, регулирующими функционирование публичных библиотек и музеев.

Институциональная инфраструктура культурной жизни в Израиле

700. Для регулирования деятельности конкретных культурных учреждений были приняты два закона: **Закон 1975 года о публичных библиотеках** и **Закон 1983 года о музеях**.

701. **Закон о публичных библиотеках** закрепляет обязанность государства по созданию публичных библиотек и определяет условия предоставления библиотекам статуса публичных библиотек (открывающего возможность получения государственных субсидий). В Израиле насчитывается около 950 публичных библиотек, а также школьные библиотеки и другие библиотеки, имеющиеся во всех районах страны. Таким образом, почти в каждом городе или поселке имеется по меньшей мере одна публичная библиотека. В библиотеках имеются книги на иврите, на английском, арабском, русском, немецком, французском, испанском, румынском и венгерском языках. Также существуют мобильные библиотеки, предназначенные для военнослужащих и лиц, проживающих в отдаленных населенных пунктах и общинах.

702. **Закон о музеях** определяет критерии для создания и признания музеев Советом по делам музеев, в состав которого входят видные деятели культуры. В Израиле насчитывается 180 различных музеев, в том числе художественные, краеведческие, научные, археологические, исторические, технические и другие музеи.

703. Государство также активно поддерживает многие другие культурные учреждения, деятельность которых не регулируется законом:

704. *Театры* - В Израиле насчитывается целый ряд признанных театральных групп (21), которые выступают в театрах в различных районах страны. Наиболее крупные театральные группы базируются в Тель-Авиве, Хайфе, Иерусалиме и Беершеве. Кроме того, на протяжении всего года по всей стране организуются специальные театральные фестивали, среди которых наиболее известными являются *Акрский фестиваль альтернативных театральных групп*, *"Театронетто"* - фестиваль исполнителей-солистов в Тель-Авиве, и *фестиваль кукольного театра Иерусалима*. Помимо профессиональных театральных групп, также имеется ряд неофициальных местных театров, организующих спектакли в общинных центрах. Кроме театра, ставящего спектакли на иврите, имеются также театральные группы, регулярно выступающие на арабском, русском и английском языках и на идише.

705. *Музыка* - В Израиле насчитывается около 50 музыкальных организаций, включая 17 оркестров. Имеется также *Израильский оперный театр*, 10 хоров и различные музыкальные школы. *Филармонический оркестр Израиля* входит в число наилучших симфонических оркестров в мире. Почти в каждом крупном городе Израиле имеется как минимум по одному концертному залу, в котором организуются различные музыкальные представления. Кроме того, многие музыкальные концерты организуются под открытым небом. Примерами ежегодных музыкальных фестивалей служат *фестиваль песни и музыки Абу Гоша*, *Зимрия* (фестиваль народных песен), *арадский фестиваль израильской поп-музыки*, *эйлатский фестиваль джаза* и *Международный конкурс пианистов им. Рубинштейна*.

706. *Пластическое искусство* - В стране имеется большое число уникальных институтов, ассоциаций и проектов (например, Ассоциация скульпторов по керамике, Ассоциация деятелей еврейского искусства, профессиональные ассоциации дизайнеров и т.д.). В многочисленных музеях, государственных и частных художественных галереях, а также в частных мастерских и домах во всех районах страны организуются художественные выставки.

707. *Фильмы* - За последние годы в Израиле ежегодно снималось около 10 художественных и 30 документальных фильмов. Отечественные и иностранные фильмы показываются в многочисленных кинотеатрах по всей территории страны. В трех кинотеках, имеющих в Тель-Авиве, Иерусалиме и Хайфе, обеспечивается повторный показ классических фильмов. Кроме того, в Иерусалиме и Хайфе ежегодно проводятся международные кинофестивали. Специальность кинорежиссера преподается в университетах и в нескольких кинематографических школах.

708. *Литература* - Ежегодно публикуется около 20 литературных периодических изданий, а также существует около 15 аналогичных литературных проектов, организуемых различными организациями, такими, как *Ассоциация писателей, пишущих на иврите*, и *Ассоциация писателей*. Кроме того, во всех основных газетах еженедельно выходит специальный раздел, посвященный литературе и поэзии. Благодаря существованию многочисленных книжных магазинов и публичных библиотек на всей территории страны обеспечивается широкий доступ к любым книгам. В каждом населенном пункте ежегодно проводится книжная ярмарка "Неделя книги на иврите". Кроме того, проводимые в Израиле международные книжные ярмарки, такие, как Международная книжная ярмарка в Иерусалиме, также являются открытыми для публики.

709. Различные музеи, такие, как *Beit HaSofer* и *Beit Agnon* в Иерусалиме и *Beit Bialik*, в Тель-Авиве проводят различные литературные мероприятия и представляют посетителям информацию и экспонаты о жизни и творчестве известных писателей.

710. *Танцы* - В Израиле насчитывается 20 танцевальных групп, несколько танцевальных школ и центров танцевального искусства (например, *Susan Dellal Tel Aviv Dance Center*). Имеются как профессиональные балетные группы, так и группы современных танцев, среди которых наиболее известными являются *Bat-Sheva*, *Израильский балет*, *Bat Dor* и *U'dmama* (большинство исполнителей являются глухими). Ряд других танцевальных групп специализируются на популярных народных танцах, в число которых входит Танцевальная группа Иерусалима. Израильские и иностранные танцевальные группы организуют представления во всех городах страны, как правило в концертных залах. В различных районах страны ежегодно проводятся специальные фестивали танцев, среди которых наиболее известным является фестиваль народных танцев Кармиеля. Учитывая большую популярность народных танцев в Израиле, многие общинные центры в различных районах страны организуют танцевальные представления и курсы.

Культурная самобытность и наследие различных групп населения

711. Поскольку в Израиле проживают представители самых разных культур, власти оказывают содействие различным группам населения в сохранении и развитии их культурных ценностей.

**Культурные и развлекательные мероприятия - театры, оркестры
и танцевальные группы**

	Число зрителей (в тыс.)	Число выступлений	Творческие постановки		Представ- ления	Число заведений (1)
			Израильских авторов	Всего		
Театры						
1989-1990	1 999.2	5 525	65	136	136	11
1990-1991	1 394.0	4 218	92	151	151	11
1991	1 910.4	4 782	50	148	148	11
1992	2 029.8	4 696	41	159	159	11
1993	1 800.4	5 246	91	171	171	13
1994	1 886.6	4 987	73	145	145	12
1995	1 942.1	5 075	81	162	162	12
Оркестры и оперные театры						
1989-1990	699.5	767	42	693	252	11
1990-1991	609.1	690	50	598	256	11
1991	708.2	852	50	715	303	13
1992	765.0	1 099	42	743	302	13
1993	794.6	937	33	574	285	13
1994	950.8	928	94	894	299	11
1995	1 098.0	1 063	53	803	341	12
Танцевальные группы						
1989-1990	259.3	503	55	85	94	8
1990-1991	233.7	506	69	108	107	8
1991	311.8	599	69	95	105	8
1992	262.1	504	67	84	58	6
1993	327.7	645	62	91	81	7
1994	315.0	602	68	100	71	7
1995	399.8	621	75	103	78	7

1/ Заведения, представившие информацию (см. разъяснение во вступительной части).

Источник: Центральное статистическое бюро.

Культурное наследие арабов, друзов и черкесов

712. В Израиле оказывается содействие развитию культурного наследия групп меньшинств арабов, друзов и черкесов. Государство оказывает поддержку, в частности, восточным оркестрам, музеям, театрам и танцевальным группам. Такие мероприятия, как месячник арабской культуры, "оливковый фестиваль" (друзов, провинция Галилея) и фестиваль черкесской культуры (который проводится в Кфар Каме и в Ричние на севере провинции Галилея), стали играть важную роль в культурной жизни этих групп населения и привлекают многих посетителей. Кроме того, на арабском языке регулярно публикуется много литературных произведений и журналов с целью учета соответствующих потребностей групп населения, говорящих на арабском языке.

713. Примерами конкретных арабских культурных учреждений, которым оказывается поддержка, являются профессиональные арабские театры - такие, как *Общенациональный арабский театр* и театр *Бейт Хагефен* в Хайфе - и арабский оркестр, исполняющий арабскую классическую музыку. Также имеются различные музеи, посвященные арабской и исламской культуре, среди которых наиболее известными являются *Институт исламского искусства* в Иерусалиме и *музей арабского фольклора* (см. ниже). Что касается друзов, то государство оказывает поддержку двум профессиональным и шести любительским театральным коллективам, четырем музыкальным центрам, двум профессиональным хорам и пяти репрезентативным танцевальным группам. Обеспечивается инфраструктура для создания трех музеев друзов, в настоящее время в каждой из шестнадцати деревень друзов имеется по одной библиотеке.

Культурное наследие евреев

714. Кроме того, Израиль поощряет и развивает культурную деятельность, направленную на сохранение и развитие традиционного культурного наследия во всех областях. Поскольку в Израиле проживают евреи из 102 стран, в стране появились традиции и культурные ценности, характерные для различных еврейских общин. Политика министерства образования, культуры и спорта заключается в содействии сохранению этого культурного многообразия, которое является частью культурной самобытности нации. Поэтому власти оказывают поддержку десяткам профессиональных и любительских коллективов танцоров, певцов и музыкантов, которые сохраняют культурные традиции и этническое наследие различных общин.

715. Примерами таких коллективов являются Инбальская танцевальная группа, продолжающая традиции йеменского еврейского наследия; музыкальный ансамбль Ха'Брейра Ха'Тивит, имеющий североафриканские этнические традиции; оркестр "Восток и Запад", который также отражает культурные традиции стран Средиземноморья и Северной Африки; и творческий коллектив "Бустан Аврахам", сочетающий еврейские и арабские культурные традиции.

716. Еврейские религиозные схоластические достижения являются составной частью еврейской, а следовательно, и еврейско-израильской культуры. В рамках многочисленных учебных заведений и культурных мероприятий обеспечивается изучение различных элементов этой культуры, таких, как Библия, Талмуд, легенды, религиозные нормы и еврейская философия, а также связанных с ними еврейской музыки, искусства и истории.

717. Языки, которые были созданы и использовались евреями диаспоры, рассматриваются в качестве части национального культурного наследия. Для сохранения двух из этих языков - идиша и ладино, на которых были написаны одни из самых великих культурных произведений еврейского народа, в 1966 году кнессетом были приняты Закон о создании государственного органа по сохранению культурного наследия на языке идиш и Закон о создании государственного органа по сохранению культурного наследия на языке ладино. Оба указанных закона предусматривают признание этих двух языков и соответствующих культурных ценностей; поощрение и развитие современного культурного творчества на этих языках; содействие учреждениям, в которых организуются соответствующие мероприятия на этих языках (например, театру, подготавливающему спектакли на идиш); компиляцию устных и письменных художественных произведений, составленных на этих языках или связанных с ними; и содействие публикации отдельных произведений на этих языках, а также их адекватному переводу на иврит. Размер ежегодных бюджетных ассигнований на цели осуществления указанных видов деятельности по каждому из этих языков составляет примерно 750 000 НИШ.

Учреждения, содействующие развитию культурной самобытности

718. Университеты и исследовательские институты проводят исследования, касающиеся этнических культур, и по этому вопросу также организуются конференции и симпозиумы. Ежегодно издается большое число научных публикаций, касающихся широкого спектра вопросов, связанных с культурной самобытностью.

719. Несколько музеев в Израиле посвящают свои экспозиции культурным ценностям различных групп населения и вопросам, связанным с их сохранением:

- музей еврейской диаспоры (Тель-Авив) - содержит экспонаты, повествующие об уникальной истории и культуре еврейского народа со времени его изгнания с его земель, и содержит информацию о его истории, традициях и культурном наследии;
- центр вавилонского наследия (Ор Йехуда) - содержит информацию о культуре, искусстве, истории и фольклоре иракских евреев;
- музей арабского фольклора (Акр) - содержит экспонаты, отражающие традиционное искусство и фольклор арабского населения;
- институт исламского искусства (Иерусалим) - содержит обширные экспозиции гончарных, текстильных и ювелирных изделий, церемониальных объектов и аналогичных предметов, отражающих тысячелетнюю историю исламского искусства, от Испании до Индии, а также содержит временные экспонаты по специальным темам;
- Центр по интеграции культурного наследия восточных евреев и сефардов является еще одним источником информации о еврейской культуре. Этот центр, расположенный в здании министерства образования, отвечает за учет культурных традиций восточных евреев и сефардов в различных сферах образования и культуры.

Роль средств массовой информации в содействии участию населения в культурной жизни

720. Законодательство, регулирующее деятельность средств массовой информации, существует в целом ряде сфер.

721. Закон 1965 года о создании органа по контролю за теле- и радиовещанием регулирует деятельность указанного органа, отвечающего за функционирование ряда теле- и радиостанций. В число задач этого органа входят вещание учебных и информационных программ, а также развлекательных передач в области культуры, науки и искусства; обеспечение более глубокого изучения наследия еврейской культуры; отражение жизни и культурных традиций еврейских общин в различных странах; содействие творческой деятельности евреев в целом и израильтян; и учет потребностей населения, говорящего на арабском языке. Орган по контролю за теле- и радиовещанием обеспечивает широкое информирование о достижениях Израиля в сфере культуры и творчества. В соответствии с недавней инициативой одна из контролируемых указанным органом радиостанций стала транслировать исключительно израильскую музыку.

722. Закон 1990 года о создании второго органа по организации теле- и радиовещания определяет функции второго органа, отвечающего за деятельность коммерческого телевидения (канал 2) и районных радиостанций. В число задач указанного органа входят надлежащее отражение культурного многообразия израильского общества, израильских меньшинств и культурных традиций других стран. Для содействия информированию населения о созданных в Израиле художественных произведениях на иврите было введено требование о том, чтобы второй канал посвящал не меньше одной трети эфирного времени трансляции местных радио- и телепрограмм (т.е. программ, подготовленных в Израиле на иврите). Организации, имеющие лицензию на вещание, также обязаны оказывать финансовую поддержку израильским киностудиям.

723. Закон 1982 года "Безек" касается, среди прочего, функционирования кабельного и спутникового телевидения в Израиле. Он содержит требование об отражении многообразных культурных традиций израильского общества и учете потребностей различных районов страны. Поэтому он содействует созданию местных каналов и подготовке программ по культурной тематике, включая информирование о культурных традициях меньшинств.

724. Средства массовой информации играют важную роль в содействии участию населения в культурной жизни. Многие радио- и телепрограммы посвящены искусству, литературе, кино, театру, еврейской культуре и культурам других этнических групп. Специальные программы отражают события в культурной и творческой жизни и освещают фестивали и представления, организуемые как в Израиле, так и в других странах. Кроме того, все радио- и телестанции информируют население о планируемых культурных мероприятиях. По телевидению и по радио также передаются программы на арабском языке и других языках, используемых в Израиле (английском, русском и амхарском).

725. Министерство образования, культуры и спорта отвечает за трансляцию учебных программ, для которых в соответствии с законодательством выделяется эфирное время на частных и государственных каналах. Учебные программы, в частности, преследуют цели активизации участия населения в культурной жизни, информирования по вопросам, касающимся культуры, искусства, науки, средств связи, а также по другим вопросам; обеспечения более активного участия населения в деятельности, касающейся учебных, культурных и социальных вопросов; и отражения всех аспектов культурного наследия израильских граждан.

726. Среди других путей информирования о культуре через средства массовой информации можно отметить радио- и телепрограммы, подготовленные Открытым университетом (институтом заочного обучения, преследующим цель содействия обучению широких групп населения), показ в Израиле иностранных телепрограмм через систему кабельного телевидения и использования сети Интернет.

727. Во всех ежедневных газетах имеются специальные разделы и дополнения, посвященные вопросам культуры и регулярно отражающие культурную жизнь. Кроме того, издается ряд журналов, посвященных литературе, искусству, фотографии и другим вопросам.

Сохранение и отражение культурного наследия человечества

728. В Израиле большое внимание уделяется вопросам сохранения и презентации памятников древности и исторических мест.

729. Сохранение памятников древности. Вопросы, касающиеся сохранения памятников древности, созданных до 1700 года, относятся к компетенции Органа по охране памятников древности, который осуществляет свою деятельность на основе положений **Закона 1978 года о создании Органа по охране памятников древности**. Указанный Орган отвечает за вопросы, касающиеся раскопок, а также за сохранение, развитие и реставрацию памятников древности и исторических мест; наблюдение за проведением археологических раскопок; охрану памятников древности и контроль за их надлежащим использованием; и проведение инспекций с целью предотвращения нарушений законодательства об охране памятников древности.

730. Многие важные археологические находки, такие, как древние рукописи, найденные в районе Мертвого моря, выставлены в музеях и культурных центрах. Кроме того, многие достопримечательности, такие, как Массасада, Набатия и византийские поселения, римские театры, древние синагоги и доисторические пещеры, открыты для широкой публики. За вопросы, касающиеся сохранения и использование таких достопримечательностей (в отличие от вопросов, касающихся раскопок и реставрации), отвечает Совет по делам национальных парков, природных заповедников и памятных мест.

731. Сохранение других достопримечательностей. Государственный совет по охране памятников отвечает за сохранение исторических мест и зданий, построенных после 1700 года (например, поселение "незаконных" иммигрантов в период, предшествовавший созданию государства, в Атлите, и зданий в Тель-Авиве в вакхическом стиле).

732. Израиль осуществляет международное сотрудничество в сфере охраны и восстановления культурных ценностей через Международный центр по изучению вопросов, касающихся охраны и восстановления культурных ценностей, и Международный совет по вопросам, касающимся памятников и исторических мест. .

Свобода художественного творчества и исполнительской деятельности

733. Министерство образования, культуры и спорта проводит политику, направленную на содействие защите художественного творчества и исполнительской деятельности. Лица творческих профессий в Израиле имеют возможность для самовыражения в различных сферах искусства и зачастую выражают политические взгляды. Тем не менее, правительство обеспечивает необходимую поддержку без какой-либо дискриминации по признаку политических взглядов, при этом участники некоторых творческих проектов, получающих финансовую помощь со стороны государства, выступают с резкой критикой в адрес правительства.

734. Хотя в Израиле по-прежнему существует комиссия по оценке фильмов, наделенная полномочиями по цензуре (хотя другие формы государственной цензуры, не связанной с обеспечением безопасности, были устранены), Верховный суд Израиля (выступающий в роли административного суда) располагает широкими полномочиями по пересмотру принимаемых комиссией решений и в ряде случаев отменял решения, касавшиеся запрета спорных художественных фильмов (содержавших порнографические сцены). Суд постановил, что свобода художественного творчества является гарантируемым Конституцией правом, которое может ограничиваться лишь в исключительных случаях, связанных с наличием очевидной серьезной угрозы для общественного порядка и безопасности государства.

735. Верховный суд постановил следующее:

"Это правило обеспечивает конституционную защиту не только общей свободе выражения, но и свободе творческого выражения. Последнюю свободу можно рассматривать в качестве составной части свободы выражения мнений, "из которой отчасти проистекает свобода художественного творчества в литературе и во всех формах выражения" [...]. "Свобода выражения является свободой творца раскрывать свое сердце, использовать фантазию и свободно мыслить" [...]. Она основывается на восприятии людей как независимых личностей, имеющих право на саморазвитие в качестве творцов и ценителей творчества. Речь идет о свободе выбора тем и способов их презентации и свободе других людей слышать и воспринимать их. Разумеется, свобода художественного выражения не является абсолютной. Как и в случае других свобод, она имеет лишь относительное значение и может ограничиваться ради достижения надлежащей цели, при условии, что вводимые ограничения не являются чрезмерными".

H.C.4804/94 Station Film Co. v. The Films and Plays Review Council,
Tadkin-Supreme, vol. 97(1) 712, 718.

736. Кроме того, Суд постановил следующее:

"... Наши взгляды не позволяют нам вводить ограничения в отношении свободы выражения, поскольку вызываемые ею последствия не носят чрезвычайного характера. Лишь факт чрезвычайно сильного и вопиющего оскорбления может оправдывать ограничение свободы выражения [...]. Что касается степени вероятности причинения ущерба ..., то мы придерживаемся правила, согласно которому лишь реальная вероятность появления угрозы для общественного порядка или безопасности государства может оправдывать введение законодательным органом в конкретном случае ограничения в отношении осуществления указанного права..."

H.C.806/88 City Studios, Inc. v. The Films and Plays Review Council, P.D. Vol. 43(2) 22, 30.

Обучение в области культуры и искусства

737. В стране насчитывается 14 специальных художественных школ, признанных министерством образования, культуры и спорта, которые обеспечивают подготовку в различных сферах творческой деятельности. Семь из этих учебных заведений получили разрешение Совета по вопросам высшего образования выдавать дипломы своим выпускникам. В их число входят Академия искусств и дизайна "Безалель", консерватория Рубина и Школа модельеров Шенкара. Кроме того, в университетах имеются художественные факультеты, на которых преподаются такие предметы, как история искусств, оценка творческих произведений, кинопроизводство, театр, музыка и другие связанные с культурой предметы. В районных колледжах также имеются художественные отделения, на которых организуются программы и учебные курсы, касающиеся кинопроизводства, театра, скульптуры, танцев, музыки и других видов искусства.

738. В ряде университетов и колледжей также обеспечивается подготовка для будущих руководителей культурных учреждений.

Другие меры, принимаемые с целью сохранения, развития и распространения культуры

739. **Культурный форум Средиземноморья.** С целью совершенствования координации деятельности, направленной на сохранение различных культур, министерством образования, культуры и спорта, министерством иностранных дел, исследовательским институтом Вана Леера и культурным центром Мишкенота Шаананима был создан Культурный форум Средиземноморья. Этот Форум выступает инициатором различных мероприятий, направленных на сохранение и распространение тесно переплетенных традиций восточного и западного Средиземноморья. На сегодняшний день Форум выступил организатором по осуществлению десяти проектов, в частности по следующим темам: отношения между евреями, христианами и мусульманами; отношения между сефардами (евреями из мусульманских стран) и ашкенази (евреями из европейских стран) через театральные спектакли, музыку, журналы и фильмы; и обмен культурными ценностями, знаниями и традициями.

740. **Израильская премия.** Эта премия присуждается выдающимся деятелям науки и искусства, мыслителям, распространителям культурного наследия Израиля, ученым, писателям, деятелям культуры и художникам. Присуждая эту премию, государство выражает свою признательность выдающимся деятелям, внесшим значительный вклад в развитие общества. Израильская премия присуждается ежегодно на основе рекомендаций специального комитета, объединяющего представителей общественности, с одобрения министра образования, культуры и спорта.

741. **Специальные культурные программы для лиц, находящихся в неблагоприятном положении.** Министерство образования, культуры и спорта уделяет значительное внимание потребностям в области культуры групп населения, находящихся в неблагоприятном положении. Оно содействует проведению культурных мероприятий для инвалидов, в частности, деятельности танцевальных коллективов, оркестров и хоров для молодых инвалидов, лиц, прикованных к инвалидной коляске, и детей, страдающих синдромом Дауна.

742. **Содействие изучению культуры в рамках системы образования.** На всех уровнях системы образования преподаются предметы, связанные с искусством и культурой. Как обязательные, так и целевые учебные программы охватывают литературу, иностранные языки, искусство, фотографию, театр и кинематограф. Имеется также ряд учебных программ по вопросам искусства и культуры, разработанных для взрослых. В рамках системы среднего образования имеются специальные художественные школы, в которых в дополнение к обычным предметам особое внимание уделяется специальностям в области искусства.

743. В системе образования важное место отводится культурному развитию учащихся. Для школ разрабатывается специальная культурная программа, предусматривающая ежегодное посещение каждым учащимся от пяти до семи различных культурных мероприятий. Кроме того, большое число культурных мероприятий организуется в рамках самих школ, включая школьные оркестры и хоры, танцевальные коллективы и театральные группы.

744. Кроме того, многие культурные мероприятия для детей и молодежи проводятся в рамках общинных центров, культурных, молодежных и спортивных центров, юношеских клубов и других видов деятельности, организуемых вне рамок школьной программы.

745. При помощи средств, поступающих за счет национальной лотереи (Mifal Hapais), правительство осуществляет строительство 70 центров по ознакомлению учащихся промежуточных классов средней школы (в возрасте от 12 до 14 лет) со специальностями в области науки и искусства, что соответствует политике по разработке междисциплинарной учебной программы по различным наукам и сферам искусства. Строительство 45 таких центров было начато в период 1996-1997 годов. Среди других культурных объектов, имеющих в распоряжении школ по всей территории страны, можно отметить сцены и художественные мастерские.

746. Еще один осуществляемый в настоящее время проект по обеспечению "доступа к культуре" предусматривает компьютеризацию библиотек и обеспечение доступа к Интернету в библиотеках и школах.

Международное сотрудничество в области культуры

747. Израиль заключил соглашение в области культуры со многими странами мира. В Израиле проводится около 30 открытых фестивалей, в некоторых из которых участвуют многие творческие коллективы из других стран. Многие известные исполнители приезжают в Израиль на гастроли. В Израиле также периодически организуются важные международные художественные выставки.

748. Государство Израиль, израильские организации и частные лица являются членами различных международных культурных и художественных организаций. Израильские деятели культуры регулярно участвуют в международных конференциях, некоторые из которых проводятся в Израиле. Многие международные организации и фонды осуществляют с Израилем многолетнее сотрудничество в области культуры, которое имеет для него важное значение.

Пользование результатами научного прогресса

Развитие государством системы научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР)

749. Основная структура системы НИОКР в Израиле была определена в конце 50-х годов комитетом высокого уровня под руководством Эфраима Катзира, который сам являлся ученым с мировым именем, а впоследствии стал президентом Израиля. Этот комитет внес предложение о том, чтобы каждое министерство отвечало за организацию НИОКР в своей сфере деятельности и чтобы все мероприятия по линии НИОКР направлялись и координировались руководителем соответствующего научного проекта. Рекомендации комитета были одобрены правительством в 1968 году. Впоследствии стал использоваться двухуровневый подход, в соответствии с которым каждое министерство может разрабатывать свою собственную программу НИОКР, в то время как для обеспечения координации и сотрудничества между министерствами были созданы два форума высокого уровня - *Министерский комитет по науке и технике* и *Форум руководителей научных проектов*. Оба форума возглавляются министром по делам науки.

750. Кроме того, существует консультативный национальный совет по научно-исследовательским и опытно-конструкторским разработкам, представляющий рекомендации правительству с целью совершенствования его комплексной национальной политики в области НИОКР и оказывающий ему содействие в определении размера средств, требуемых для научных институтов и проектов. В 1994 году для определения приоритетных направлений указанным советом был создан временный комитет - исполнительный национальный комитет по проведению стратегических научно-технических исследований (так называемый "Комитет тринадцати") (см. ниже).

751. Задача по осуществлению политики Израиля в области НИОКР возлагается на три различных министерства:

- за проведение базовых исследований отвечает министерство образования, культуры и спорта. Общая политика, касающаяся финансирования базовых исследований, определяется не самим министерством, а скорее независимым *Советом по вопросам высшего образования* (в основном состоящим из видных деятелей в сфере высшего образования), возглавляемым министром образования. В рамках *Совета* также имеется *Комитет по вопросам планирования и финансирования* в составе шести членов, который принимает решение об отчислении государственных средств на нужды университетов и других высших учебных заведений. В процессе осуществления своих функций министерство образования также использует рекомендации еще одного консультативного комитета - *Израильской академии точных и гуманитарных наук*, объединяющей ведущих ученых. В 1987 году академия представила правительству план по проведению основных исследований, который был утвержден и в настоящее время поэтапно осуществляется.
- За осуществление *стратегических и общих НИОКР* отвечает министерство по делам науки. В 1994 году Национальным советом по НИОКР и министерством по делам науки был создан *Исполнительный национальный комитет по разработке научно-технических стратегических исследований* (Комитет тринадцати) с целью определения приоритетных областей, в которых следует предпринимать согласованные на общенациональном уровне усилия в сфере НИОКР. Впоследствии были созданы специальные комитеты по контролю за прогрессом, достигнутым в каждой приоритетной области, определенной Комитетом тринадцати. Эти области включают биотехнологию, электрооптику, микроэлектронику, разработку передовых материалов, а также телекоммуникации и информационные технологии.
- За осуществление *прикладных НИОКР в сфере промышленности* отвечает министерство промышленности и торговли. Это министерство, действуя через форум своих старших научных сотрудников, оказывает поддержку конкретным проектам в области научных исследований и разработок, представляющим коммерческий интерес.

Национальный бюджет на цели НИОКР

752. Израильские промышленные предприятия традиционно выделяли недостаточно инвестиций на цели осуществления долгосрочных НИОКР. Объем инвестиций, осуществляемых коммерческим сектором в Израиле на цели осуществления исследований и разработок, в среднем составляет 36% от общего объема инвестиций на эти цели на общенациональном уровне, тогда как в случае стран - членов Организации экономического сотрудничества и развития этот показатель составляет в среднем 51%. Для восполнения этого пробела были разработаны две национальные программы:

- 1) министерство по делам науки выделяет дополнительные средства на цели НИОКР в приоритетных областях. Оно стремится обеспечить "критическую массу" знаний, ноу-хау и опыта в приоритетных областях с целью их последующего распространения в промышленности и применения для выпуска новой передовой продукции с высокой долей добавленной стоимости.
- 2) Министерство промышленности и торговли финансирует краткосрочные проекты в области НИОКР, ориентированные на промышленность, и оказывает поддержку фабрикам и другим промышленным предприятиям, осуществляющим инвестиции на цели научных исследований и разработок. Как правило, министерство покрывает 66% издержек утвержденных проектов, связанных с исследованиями.

753. Расходы, связанные со стратегическими общими исследованиями, составляют лишь около 8% от общей суммы средств, выделяемых правительством на цели НИОКР. Для сравнения на цели проведения основных исследований выделяется 34% бюджетных средств, а на осуществление прикладных исследований в сфере промышленности - 38% (через бюро руководителя научного проекта министерства промышленности и торговли).

**Расходы государственных министерств на цели НИОКР в гражданской сфере
в разбивке по категориям расходов**

	Передачи	Закупки продукции гражданских НИОКР	Внутренние расходы			Итого
			Текущие расходы	Оклады	Всего	
	В млн. НИШ, в текущих ценах					
1990	335	33	61	67	128	436
1991	443	33	63	81	150	532
1992	530	45	81	91	172	747
1993	727	41	76	110	188	956
1994	347	53	122	164	286	1 286
1995	-	-	-	-	-	1 457
	В ценах 1989 года					
1990	286	28	52	56	108	422
1991	322	29	50	56	105	456
1992	340	23	52	57	110	478
1993	411	23	44	71	115	549
1994	487	27	52	81	133	647
1995	-	-	-	-	-	654
	Изменение в процентах по сравнению с предыдущим годом					
1990	10,0	-13,7	-14,4	6,7	-4,7	4,0
1991	12,5	4,3	-5,0	0,2	-2,3	8,2
1992	5,5	-1,4	5,7	2,3	4,2	4,7
1993	20,3	-18,2	-16,3	23,6	4,6	14,8
1994	18,5	15,4	18,2	14,1	15,7	17,8
1995	-	-	-	-	-	1,1

Источник: Центральное статистическое бюро.

**Национальные расходы на гражданские НИОКР в разбивке
по пользователям секторам финансирования**

	Пользователи				
	Частные некоммерчески е учреждения	Высшее образование <u>a/</u>	Государство	Бизнес	Всего
	В текущих ценах				1993
ВСЕГО - в млн. НИИШ	325,0	1 431,0	504,2	1 331.3	4 312.1
- в процентах	7	35	12	46	100
Сектор финансирования					
Бизнес	0	1	0	34	36
Государство	3	16	3	12	40
Высшее образование <u>a/</u>	0	10	0	0	10
Частные и некоммерческие учреждения	3	2	2	0	7
Все остальные источники	1	6	1	0	7
	В млн. НИИШ, в ценах 1989 года				
1989	164	636	260	934	1 994
1990	173	678	245	931	2 027
1991	176	693	265	1 028	2 162
1992	180	774	284	1 117	2 355
1993 <u>b/</u>	196	820	285	1 153	2 454
	Изменение в процентах по сравнению с предыдущим годом <u>c/</u>				
1990	5,7	6,6	-5,8	-0,3	1,7
1991	1,8	2,3	8,2	10,3	6,6
1992	2,3	11,7	7,2	8,7	8,8
1993 <u>b/</u>	8,9	5,9	0,4	3,2	4,2

Источник: Центральное статистическое бюро.

a/ Включая университеты и институт точных наук им. Вайзмана.

b/ По предварительным оценкам.

c/ Изменение в процентах было рассчитано до округления.

Расходы на исследования в университетах, финансируемые из отдельных бюджетов,
в разбивке по научным областям, учреждениям и источникам финансирования

В ценах 1990/91 года				
	1990/91	1988/89	1984/85	1981/82
	в млн. НИЩ			
ВСЕГО (1)	274.2	260.2	273.6	140.3
	В процентах			
ВСЕГО (1)	100.0	100.0	100.0	100.0
Область науки				
Естественные науки и математика	51.3	58.0	43.2	45.6
Инженерное искусство и архитектура	13.7	12.3	17.1	19.7
Сельское хозяйство	3.7	3.6	5.3	4.2
Медицина и курсы среднего медицинского персонала	13.9	13.1	14.0	14.3
Социальные науки и другие области	17.3	12.8	14.4	15.6
Учреждения				
Университет с обучением на иврите	32.4	31.8	35.4	36.8
Фонд "Технион" на цели НИОКР	15.3	14.3	13.4	20.2
Университет в Тель-Авиве	15.4	7.8	10.5	14.1
Университет в Бар-Илане	4.0	4.3	3.3	3.1
Университет в Хайфе	0.6	0.3	0.7	0.7
Университет Бен-Гуриона в районе пустыни Негев	10.2	3.5	6.6	6.8
Институт точных наук им. Вайзмана	22.1	31.4	23.5	16.3
Источник финансирования				
<i>Израиль - всего</i>	56.7	55.4	57.7	56.4
Учебные заведения	6.3	5.6	6.2	7.0
Государство	42.0	34.0	36.3	43.6
Частные источники	6.4	10.3	12.5	7.8
Иностранные источники	41.3	46.6	42.3	41.6
	Процентная доля финансирования из израильских источников			
Научная сфера				
Естественные науки и математика	50.0	45.2	51.8	.
Инженерное искусство и архитектура	77.0	63.3	77.2	.
Сельское хозяйство	71.7	74.6	52.3	.

Источник: Центральное статистическое бюро.

Поддержка научной деятельности и распространение научных знаний

754. **Специальные проекты.** Правительство Израиля поддерживает различные программы, направленные на содействие осуществлению уникальной научной деятельности и распространение научных знаний.

755. **Проекты министерства по делам науки.** Министерство по делам науки содействует осуществлению большого числа специальных программ. Как правило, поддержка оказывается лишь в течение одного года, однако получатели субсидий имеют возможность ходатайствовать о продлении срока выплат. Ходатайства о субсидиях рассматриваются согласно соответствующим критериям министерства по делам науки, касающимся спонсорства государственных органов и проектов (которые в последний раз пересматривались в апреле 1995 года). Основное внимание уделяется географическому и демографическому распространению научных и технических видов деятельности и знаний с учетом как периферийных районов, так и групп иммигрантов из бывшего СССР и Эфиопии. Поддержка оказывается в следующих основных направлениях:

756. Районные центры по научным исследованиям и разработкам. Министерство по делам науки оказывает поддержку районным центрам по научным исследованиям и разработкам, расположенным в периферийных районах, которые стремятся развивать научные исследования и разработки в научно-технических областях в интересах соответствующих районов и с целью удовлетворения потребностей местного населения. В настоящее время пять таких районных центров получают финансовую поддержку со стороны министерства: *Голанский центр научных исследований и разработок*, *Центр Мицпеха Рамона*, расположенный на севере пустыни Негев; *Катифский центр по изучению прибрежных пустынных районов*; *Галилейский центр научных исследований и разработок* (содействующий осуществлению научных исследований и разработок проживающими в Израиле арабскими учеными); и *Хацевахский центр научных исследований и разработок*, расположенный в южной части Аравы в районе пустыни Негев.

757. Просветительская деятельность в сфере науки и техники. Министерство по делам науки поддерживает большое число программ, направленных на обеспечение более полного информирования населения по вопросам, касающимся достижений в области науки и техники, при этом первоочередное внимание уделяется обучению детей и подростков, проживающих за пределами основных городских центров. В частности, оказывается поддержка организации внешкольных мероприятий, которые не проводятся в рамках системы образования вследствие финансовых проблем; программам по охвату групп населения, имеющим ограниченные возможности для саморазвития; программам для лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и программам, разработанным для меньшинств арабов и друзов. Финансовая поддержка оказывается лишь тем проектам, которые охватывают всех жителей соответствующего населенного пункта без какой-либо дискриминации.

758. Среди программ в рамках этой категории, на осуществление которых были выделены средства в 1997 году, можно отметить следующие: практикумы по научным проблемам, семинары, летние школы и научные поездки для детей и подростков; создание научных объектов, таких, как станция связи, небольшая обсерватория и центры научной деятельности; публикация первых нескольких выпусков нового популярного научного журнала на арабском языке; научные выставки и научные викторины. Всего в 1997 году было осуществлено 15 проектов на общую сумму около 300 000 долл. США.

759. Под эгидой министерства по делам науки функционируют два национальных научных музея: национальный музей науки и техники в Хайфе и научный музей в Иерусалиме. Эти музеи получают часть своих ежегодных поступлений (1 млн. долл. США в 1997 году) от министерства.

760. Министерство по делам науки также организовало в 1996 году, а затем и в 1997 году, особое мероприятие - "Открытие года науки", цель которого заключалась в привлечении внимания общественности к важному значению научной деятельности для повышения качества и уровня жизни в Израиле. По этому случаю, а также с целью активизации участия молодежи в научной деятельности, министерство обратилось с призывом к молодым лицам во всех районах страны направить свои уникальные проекты представителям научных кругов и организовало конкурс на лучшую популярную научную статью. Министерство по делам науки рассматривает возможность проведения этого конкурса на регулярной основе и в настоящее время готовится к проведению конкурса в следующем году.

761. Поощрение обмена научной информацией. Министерство по делам науки не только содействует проведению национальных и международных конференций и семинаров (см. ниже), но и предоставляет частичную финансовую помощь для организации национальных конференций, проводимых под эгидой других частных или государственных учреждений. Эта поддержка направлена на создание возможностей для обмена на высоком уровне научной информацией. Путем дополнительной финансовой поддержки министерство способствует тому, чтобы студенты и молодые ученые, по мере возможности, участвовали в таких конференциях.

762. Проекты министерства торговли и промышленности. Министерством промышленности и торговли было создано несколько так называемых "научно-технических инкубаторов". Эти структуры преследуют цель создания условий, позволяющих сталкивающимся с финансовыми трудностями ученым и инженерам осуществлять проекты в области научных исследований и разработок. Инкубаторы обеспечивают для создателей научно-технических проектов обширную инфраструктуру, включая лаборатории, инструменты, экономическое руководство, правовую помощь и другие услуги.

763. В настоящее время в стране функционирует 28 инкубаторов, охватывающих 230 осуществляемых проектов (половина из которых были разработаны новыми иммигрантами). В инкубаторах работают около 1 100 человек (среди которых около 80% также составляют новые иммигранты). Ежемесячно в среднем около 10 новых проектов утверждаются министерством для целей последующего финансирования. Продолжительность осуществления курируемых инкубаторами проектов может составлять до двух лет. Средства, необходимые для осуществления дальнейшей исследовательской деятельности, могут выделяться другими министерствами.

764. Управление по вопросам исследований в области сельского хозяйства. Важное значение для развития науки в Израиле имеют научные исследования и разработки, осуществляемые по линии управления по вопросам исследований в области сельского хозяйства, функционирующего в рамках министерства сельского хозяйства. Это управление отвечает за деятельность семи исследовательских институтов и ряда экспериментальных станций и экспериментальных ферм, и под его руководством в различных районах страны было осуществлено несколько сот исследовательских проектов.

- Центр по полевым и садовым культурам изучает различные методы культивации, разновидности растений, сельскохозяйственные и агротехнические методы и вопросы биотехнологии.
- Институт плантаций тестирует новые разновидности растений для изучения перспектив их последующего выращивания в коммерческих целях, изучает методы ирригации и удобрения, климатические условия и адаптивность почв, способы определения степени зрелости плодов и вопросы, касающиеся планировки фруктовых садов.
- Институт по проблемам животноводства изучает вопросы, касающиеся кормов; воспроизводства и плодовитости крупного рогатого скота и овец; качества яиц и мяса птицы; а также проводит исследования, касающиеся скрещивания пород и генной инженерии.
- Институт по охране флоры осуществляет исследовательские проекты с целью выявления заболеваний растений, разработки экологически приемлемых пестицидов и выведения стойких разновидностей растений.
- Институт земельных и водных ресурсов изучает ирригационные методы и вопросы, касающиеся качества воды и почвы.

- Институт по вопросам технологии и хранения сельскохозяйственной продукции изучает вопросы, касающиеся обработки сельскохозяйственной продукции и выведения полезных для здоровья продуктов питания.
- Институт агротехники осуществляет исследовательские проекты, касающиеся сельскохозяйственной техники и ее адаптации к условиям сельского хозяйства в Израиле.
- Центр международного сотрудничества и обучения в сфере сельского хозяйства (контролируемый совместно с министерством иностранных дел) организует учебные курсы по вопросам сельского хозяйства, предназначенные для сотен студентов. Некоторые курсы организуются за пределами Израиля для иностранных фермеров (например, в Латинской Америке, Азии, Африке, Египте и Восточной Европе).

765. *Субсидии для исследований и стипендии* предоставляются рядом частных и государственных фондов в дополнение к средствам, предоставляемым университетам по линии регулярных программ. Эта система представляет собой важный источник финансирования научной деятельности. В качестве примеров можно привести следующие программы финансовой поддержки:

766. *Совет по вопросам высшего образования*: ежегодно предоставляет свыше 20 стипендий, рассчитанных на трехлетний период (стипендии Алона для молодых ученых), позволяющие перспективным молодым ученым устроиться на работу в университетах; *Фонд Раши*, являющийся частным фондом, отчасти финансируемым государственным Комитетом по вопросам планирования и бюджета, предоставляет ежегодные стипендии 15 ученым из числа иммигрантов; (Фонд Гестеллы); Фонд Береки также присуждает аналогичные стипендии 15 признанным ученым из числа иммигрантов; Израильская академия точных и гуманитарных наук поддерживает исследовательские программы, касающиеся фауны и флоры Израиля, а также геологии; и *Фонд Ротшильда* оказывает поддержку вновь прибывшим иммигрантам, стремящимся получить докторскую степень в области естественных наук.

767. *Публикации*. В Израиле ежегодно издается большое число научных публикаций. Некоторые из этих публикаций финансируются учебными заведениями, тогда как другие поддерживаются государственными и частными органами.

Свобода научных исследований и творческой деятельности

768. Защита научных исследований и творческой деятельности рассматривается в качестве составной части свободы слова, являющейся одной из основополагающих ценностей правовой системы Израиля. Верховный суд Израиля постановил следующее:

"Важными вопросами, лежащими в основе решения по данному делу, являются свобода слова и академическая свобода. Мы обязаны всячески их защищать, оберегать и лелеять, как если бы они являлись "охраняемыми естественными сокровищами". Нам следует вновь напомнить о том, что недостаточно лишь той защиты, которая обеспечивается этим свободам в Основном законе, на основе толкований Конституции или заявлений государственных властей, обязующихся соблюдать эти принципы. Необходимой предпосылкой существования этих свобод является наличие у населения веры в их фактическое осуществление. Если то или иное лицо по-настоящему не верит в то, что оно может пользоваться свободой слова или академической свободой, в отношении которых, разумеется, могут вводиться признаваемые ограничения, оно вынуждено действовать так, как если бы эти свободы не существовали. Если население не верит в эти свободы, следует ожидать, что они будут становиться все более эфемерными...

Причины, обуславливающие необходимость защиты академической свободы, являются многочисленными и разнообразными, и по этому вопросу уже было написано немало статей. Исследования, изучение и преподавание во всех сферах деятельности человека, осуществляемые без какого-либо принуждения, облагораживают каждого человека и благодаря своему позитивному воздействию на отдельного человека влияют на все общество в целом. Они также служат удовлетворению одной из главных потребностей человека... Говоря о причинах защиты рассматриваемой свободы, следует упомянуть о заинтересованности общества в развитии таких ценностей, как "знания, самореализация личности, любопытство и т.д. - ценностей, о необходимости развития которых порой забывают, поскольку они не находятся в центре внимания социальных учреждений исполнительной власти. Следовательно, роль университетов должна заключаться в проведении исследований, накоплении знаний и обучении" [...]. Основная идея заключается в том, чтобы учитель имел возможность проводить исследования и преподавать в своей области, используя любые методы, которые он считает целесообразными, при этом группам населения, не относящимся к научным кругам, следует в минимальной степени ограничивать деятельность учителя и его учеников, а также их взаимодействие".

Cr.A. 2831/95 Elba v. The State of Israel, Takdin-Supreme, Vol. 96(3)97, 171-175.

769. Таким образом, ограничения, касающиеся научных публикаций и обмена научной информацией, могут вводиться лишь в исключительных ситуациях, например в тех случаях, когда они представляют собой практически неминуемую угрозу для безопасности государства или существующего правопорядка. Кроме того, согласно принципам израильского административного права, правительство не может прекратить поддерживать свободу научной деятельности или творчества лишь по причине несогласия с содержанием такой деятельности или творчества.

Международное сотрудничество

770. Израильские ученые поддерживают очень тесные отношения с международными научными кругами. Третья часть всех израильских научных работ, публикуемых в международных журналах, подготовлена в сотрудничестве с иностранными авторами. Преподавателям университетов оплачиваются путевые расходы, связанные с их научными поездками, и выплачиваются значительные пособия в связи с годовыми отпусками для научной работы. Ученые, защитившие докторскую диссертацию, проводят от одного до двух лет во всемирно известных исследовательских центрах, прежде чем приступить к исследовательской деятельности по своей теме.

771. Международное сотрудничество в области науки имеет особо важное значение для Израиля по ряду причин. Совместные программы исследований и система распределения затрат помогают Израилю с наибольшей эффективностью использовать свои ограниченные бюджетные средства, выделяемые на цели исследований, и предоставляют израильским ученым возможность использовать крупные научные объекты, строительство которых обходилось в несколько миллиардов долларов и которые Израиль не смог бы создать самостоятельно. Сотрудничество с учеными в других странах создает возможности для объединения творческого потенциала и помогает Израилю, являющемуся небольшим государством, поддерживать свою науку на мировом уровне.

772. В рамках этого подхода министерство по делам науки контролирует осуществление различных международных программ, направленных на облегчение и поощрение сотрудничества между исследователями из Израиля и из других стран. В частности, оно следит за осуществлением программ научного сотрудничества, основанных на двусторонних соглашениях, подписанных с 26 странами. Министерство оказывает содействие в следующих трех областях деятельности:

- совместные исследовательские проекты;
- обмен учеными (аспирантами, готовящимися к защите докторской диссертации, а также младшими и старшими научными сотрудниками);
- совместные конференции.

773. В рамках каждого соглашения и в координации с соответствующей стороной министерство периодически предлагает исследователям, выдвигающим свои проекты для совместного финансирования, вносить соответствующие предложения.

774. Ежегодно министерство по делам науки содействует проведению двух международных научных конференций и ряда двусторонних конференций. Для обеспечения широкого распространения новейшей научной информации министерство регулярно оплачивает расходы, связанные с участием в таких конференциях, представителям различных групп населения.

775. Самая крупная международная программа в области научного сотрудничества, в которой участвует Израиль, связана с Европейским союзом. Израиль присоединился к четвертой Рамочной программе ЕС в сфере исследований и технологического развития в 1996 году, тем самым взяв на себя обязательство ежегодно платить членский взнос в размере 40 млн. долл. США. Благодаря этому израильские ученые получили возможность участвовать в конкурсе на получение субсидий для осуществления следующих четырех видов деятельности: исследовательские проекты, осуществляемые с учеными из стран ЕС; исследовательские проекты, осуществляемые с учеными из стран, не входящих в ЕС; субсидии, предоставляемые для распространения и применения результатов исследований; и субсидии для подготовки исследователей и обеспечения их мобильности (конференции, обмен визитами, стипендии и т.д.).

776. Подписанное соглашение основывается на принципе взаимности и предоставляет возможность исследователям из стран ЕС иметь доступ к национальным программам Израиля в области научных исследований и разработок. В настоящее время Израиль принимает меры по осуществлению взятого им обязательства.

777. Министерство по делам науки координирует участие Израиля в деятельности ряда международных организаций и научных объектов, таких, как ЦЕРН (Европейский центр ядерных исследований), ЕОМБ (Европейская организация молекулярной биологии), ЕЛМБ (Европейская лаборатория молекулярной биологии) и ЮНЕСКО.

778. За последние два года Израиль получил статус наблюдателя при Организации по экономическому сотрудничеству и развитию и стал участвовать в ее деятельности в области науки и техники, осуществляя обмен информацией и приобретая дополнительные знания по вопросам, касающимся науки и техники. Израиль также получил приглашение со стороны НАТО принять участие в научной деятельности, осуществляемой этой Организацией в рамках ее программы "Диалог между странами Средиземноморья".

779. Дополнительное международное сотрудничество осуществляется израильской академией точных и гуманитарных наук. Академия обеспечивает функционирование научного центра в Каире, цель которого заключается в оказании содействия израильским исследователям в их деятельности, связанной с изучением Египта и его культуры, и в поощрении сотрудничества с египетскими исследователями во всех сферах науки и исследовательской деятельности. Академия также имеет статус наблюдателя при Европейском научном фонде и принимает участие в его деятельности. Среди организуемых мероприятий следует отметить совещания созданного в рамках Фонда постоянного комитета по гуманитарным и социальным наукам, Европейских советов по медицинским исследованиям, Европейских советов по научным исследованиям и четырех "научных групп" Фонда. Академия также представляет Израиль в Международном совете научных союзов (МСНС).

780. Академия организует программы по обмену учеными между академиями в странах Западной и Восточной Европы и содействует развитию контактов с национальными академиями и научно-исследовательскими кругами во всем мире.

Защита интеллектуальной собственности в законодательстве

781. Литературные и творческие произведения защищаются в Израиле законами об авторском праве и правах исполнителей. Научные изобретения защищаются законами о патентах. Основной принцип, в соответствии с которым израильское законодательство обеспечивает защиту интеллектуальной собственности, был вновь подтвержден Верховным судом Израиля:

"Право творца на защиту результатов своей творческой деятельности также связано с одним из основополагающих принципов - с правом на защиту прав собственности. Этот принцип закреплен в статье 3 Основного закона об уважении достоинства и свободы человеческой личности, согласно которому какие-либо посягательства на чью-либо собственность запрещаются. В юриспруденции Суда этот принцип перечислялся в ряду основополагающих ценностей, в число которых входит свобода слова (...). Имущественные права естественным образом предполагают защиту интеллектуальной собственности".

P.C.A 2687/92 Geva v. Walt Disney Corp. P.D. 48(1) 251, 269

Авторское право

782. Основной закон Израиля об авторском праве - **Закон об авторском праве** - основан на Законе Соединенного Королевства 1911 года об авторском праве. Однако он является лишь частью израильского законодательства об авторском праве. В число других основных законов о защите авторских прав входят **Указ 1924 года об авторском праве**; **Распоряжение об авторском праве (Бернская конвенция) 1953 года**; и **Распоряжение об авторском праве (Всемирная конвенция об авторском праве) 1955 года**.

783. Защита, обеспечиваемая лицу, обладающему авторским правом, включает исключительное право на а) копирование или воспроизведение работы; б) перевод или адаптацию работы; в) распространение копий работы и d) публичное распространение своей работы. Для получения защиты авторских прав в Израиле нет необходимости представлять официальное ходатайство. Существует общая рекомендация относительно того, чтобы авторы прилагали к своим работам записку об авторских правах с указанием фамилии автора и даты соответствующей работы. Защита авторского права обеспечивается на протяжении всей жизни автора и в течение 70 лет после его смерти.

784. Законодательство предусматривает как гражданские, так и уголовные средства правовой защиты от нарушений авторских прав. В число гражданских средств правовой защиты входят иски о возмещении ущерба, требование об отчетности в отношении полученных доходов, распоряжения суда о конфискации и судебные запреты. Что касается уголовных средств правовой защиты, то Указ 1924 года об авторском праве с внесенными в него впоследствии поправками предусматривает, что коммерческое распространение копий авторских работ в нарушение авторского права представляет собой уголовное правонарушение, наказуемое лишением свободы на срок до трех лет и, в определенных случаях, конфискацией и уничтожением незаконных копий. Законодательство также предусматривает ограничения и исключения в отношении защиты авторского права: разрешается оправданное использование защищаемых материалов частными лицами для целей образования, исследований, написания критических статей, подготовки обзоров или журналистских материалов.

785. В Указ об авторском праве был внесен ряд важных поправок, которые существенно изменили его положения и обеспечили учет происшедших за последнее время событий:

- 1) в 1981 году в законодательство была включена концепция моральных прав. Таким образом, каждый автор имеет право на то, чтобы его имя упоминалось в связи с его работой, а также право требовать принятия соответствующих мер с целью недопущения искажений, изменений или отступления от содержания его работы, которые могут являться оскорбительными для репутации или достоинства автора;
- 2) с 1988 года в отношении компьютерных программ обеспечивается такая же защита авторских прав, как и в отношении "литературных произведений";
- 3) с марта 1996 года было введено положение о том, что вопросы, касающиеся коммерческого использования охраняемой авторским правом аудио- и видеопроодукции, решаются исключительно лицом, владеющим авторским правом. Кроме того, правительству было поручено отчислять 5% от выручки, получаемой в результате розничной продажи чистых аудио- и видеокассет (за вычетом налога на добавленную стоимость), владельцам авторских прав при осуществлении контроля со стороны специального комитета;

- 4) защита, обеспечиваемая законами об авторском праве, была распространена на базы данных и компиляции, несмотря на то, что исходные данные рассматриваются в качестве общественной собственности.

786. Израиль является участником следующих конвенций:

Бернской конвенции (пересмотренной в Брюсселе),

Всемирной конвенции об авторском праве в соответствии с ее первоначальным протоколом,

Женевской конвенции 1971 года об охране интересов производителей фонограмм и незаконного воспроизводства их фонограмм, а также членом

Всемирной торговой организации и участником Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС).

787. И наконец, созданный министерством юстиции Израиля комитет по реформе законодательства об авторских правах завершил свою работу и подготовил новый законопроект по вопросу о защите авторских прав, текст которого был распространен среди населения для возможных замечаний.

788. **Права исполнителей:** В соответствии с Законом 1984 года о правах исполнителей певцы, актеры, музыканты, танцоры или любые другие исполнители литературных, художественных, драматических или музыкальных произведений имеют право не допускать записывания, копирования, трансляции или коммерческого использования своих представлений без своего согласия. Суд может издать распоряжение о конфискации незаконных копий исполнений.

Патенты

789. Патенты защищаются в Израиле двумя отдельными законами: Законом 1967 года о патентах и Указом о патентах и дизайнах. В соответствии с этими законами любой изобретатель может зарегистрировать патент на изобретение, если он может доказать новаторский аспект, полезность, коммерческую применимость и прогрессивность своего изобретения. Владелец патента вправе не допускать какого-либо использования его патента без его разрешения.

790. Регистратор патентов имеет право издавать постановление о принудительном использовании того или иного изобретения, позволяющее другим лицам пользоваться запатентованным изобретением, если он считает, что владелец патента злоупотребляет эксклюзивным правом на свой патент. В число других ограничений, действующих в отношении сферы защиты, обеспечиваемой системой патентов, входят ограничения срока действия зарегистрированного патента (20 годами) и исключение изобретений, касающихся методов медицинского лечения и выведения новых пород животных и разновидностей растений при помощи искусственных методов.

791. Верховный суд Израиля подробно анализировал различные соображения, связанные с институтом патентов и с последствиями постановлений о принудительном использовании патентов:

"Цель системы патентов заключается не только в обеспечении компенсации изобретателю за те блага, которыми может пользоваться общество благодаря его изобретению, но и в поощрении исследований. Для развития исследований и обеспечения их результативности важное значение имеет обмен мнениями, информацией и идеями. Однако, разумеется, до тех пор, пока исследованиям не будет обеспечена защита в виде признания их эксклюзивности, изобретатели будут стремиться держать свои изобретения в секрете и находить наиболее эффективные способы их использования. Раннее признание того или иного изобретения необязательно ослабит энтузиазм других исследователей, после чего они больше не будут продолжать деятельность в той же области. Напротив, при отсутствии системы защиты патентов следует опасаться того, что отдельные лица будут использовать существующее изобретение, занимаясь плагиатом. Защита от имитации будет содействовать проведению дополнительных исследований, направленных на обнаружение других способов использования, улучшений, новшеств и доработок в дополнение к существующему и защищаемому патенту. Именно таким образом система патентов обеспечивает стимулы для нахождения оригинальных решений и использования творческого воображения. Заблаговременное информирование (которое может успешно осуществляться лишь при существовании патента) будет вызывать интерес в научных кругах, активизировать деятельность в условиях группы и содействовать проведению дальнейших независимых исследований. Это имеет место в случае "появления ревности у писателя, порождающей мудрость".

Кроме того, при отсутствии стимула, создаваемого исключительностью, которая обеспечивает финансовое вознаграждение в случае важных открытий, будет не доставать необходимых ресурсов для проведения исследований..."

C.A.665/84 Sanopy Ltd. v. Unipharm Ltd., P.D., vol. 41(4) 729, 743.

"Система патентов приводит к коллизии двух важных общественных интересов, каковыми являются, с одной стороны, интерес к развитию и изобретательному творчеству, а с другой - интерес к свободной экономической деятельности. Для учета первой группы интересов законодатель обязан обеспечить экономические стимулы для изобретателя... Поэтому законодатель решил создать систему патентов и предоставить изобретателю исключительное право на использование его изобретения, тем самым гарантируя ему возмещение расходов, связанных с исследованиями, и определенную прибыль, т.е. создав стимул инвестировать в изобретательскую деятельность. Однако это решение предполагает ущемление других общественных интересов, о которых упоминалось выше, в той степени, в которой монополия ограничивает свободную конкуренцию. Поэтому, для защиты последней группы интересов, законодатель решил ограничить монополию изобретателя. В этой модели ограниченной монополии мы можем обнаружить то, что законодатель счел в качестве оптимального баланса между двумя коллизирующими принципами. Эти ограничения включают полномочие регистратора патентов отменять эксклюзивное право в случаях "злоупотребления монополией" владельцем патента и позволять другому лицу использовать запатентованное изобретение [...]. О другом ограничении свидетельствует тот факт, что эксклюзивное право предоставляется лишь на ограниченный срок".

C.A.427/86 Blass v. Kibbutz Hashomer Hatzair Dan, P.D., vol. 43(3), 312, 336.
