

*М. И. Махмутова*

## СПЕЦИФИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПАЛЕСТИНСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

18

Рассматриваются особенности государственного функционирования Палестинской национальной администрации, созданной в результате соглашения в Осло. Цель этого исследования состоит в уяснении практик работы государственных институтов, сил безопасности, формирования и расходования государственных финансов. Методология основана на системном подходе, демонстрирующем комплекс взаимосвязанных элементов и совокупности взаимодействующих субъектов политики. По результатам исследования были выявлены слабость государственных институтов Палестинской национальной администрации, значительное влияние исполнительной власти и силовых структур, которые поросли клиентарными связями и системной коррупцией. Отмечено, что государственный бюджет формируется не только из донорской помощи, но и из доходов, полученных внутри. Де-факто Палестинская национальная администрация стала системой, при которой свободно царствует плутократия. Взаимозависимость главы государства, монопольного бизнеса и силовых структур создали клубок, который невозможно распутать. Автор приходит к выводу, что многие действия руководства направлены на собственную защиту от оппозиционных сил и настроений, а также на сохранение власти. Подлинные реформы в текущих условиях осуществить практически невозможно, так как они способны привести к саморазрушению структуры Палестинской национальной администрации.

*This paper considers the features of the governing in the Palestinian National Authority (PNA), resulted from Oslo agreements. The purpose of this study is to analyze how public institutions, security forces work in practice, and public finances are formed and spent. The methodology is based on a systematic approach in order to demonstrate the whole complex of interconnected elements and the totality of interacting objects. The findings revealed the weaknesses of state institutions of the PNA, the significant influence of the executive branch and power structures, which are overgrown with client relations and systemic corruption. It is noted that the state budget is formed not only from donor assistance, but also from income received internally. In fact, PNA has become a system in which plutocracy reigns supreme. The interdependence of the head of state, monopoly business and law enforcement agencies created a tangle that cannot be unraveled. The author points out that many actions of the leadership are aimed at protecting oneself from opposition forces and sentiments as well as maintaining power. Under current conditions, genuine reforms are almost impossible to implement since they can lead to self-destruction of the PNA structure.*

**Ключевые слова:** Палестинская национальная администрация, государственные институты, Палестинский законодательный совет, оппозиция, монополии.

**Keywords:** Palestinian National Authority, public institutions, Palestinian legislative council, opposition, monopolies.



Мирные переговоры Израиля и Организации освобождения Палестины (ООП) в 1990-х гг. положили начало формированию палестинских государственных институтов, сил безопасности и бюджета. Однако их частичная реализация, неготовность обеих сторон конфликта к миру и повторная оккупация Израилем Западного берега и сектора Газа в 2002 г., фактически застопорили процесс государственного оформления независимой Палестины. На протяжении почти трех десятилетий Палестинская национальная администрация (ПНА) смогла создать самостоятельные институты, однако эффективность их функционирования далека от демократического идеала.

Традиционно ПНА называют частично признанным государственным образованием, которое пропитано клиентарными связями и неопатримониализмом. Она сталкивается с такими проблемами как оккупация, раздробленность территорий и постоянная конкуренция за скудные ресурсы. Когда власть ПНА начала распространяться на Западном берегу и в секторе Газа, то практически сразу стали очевидны такие проблемы, как неграмотное перераспределение государственных ресурсов, коррупция, клановые связи, неправовые аресты, задержания и обыски со стороны израильских и палестинских властей, возникновение и закрепление палестинских монополий и картелей.

Будучи созданной в 1994 г., ПНА имела ограниченную возможность внутри контролировать оккупированные Израилем территории, заниматься такими социальными вопросами как здравоохранение, образование, социальная поддержка населения. ПНА не осуществляла контроль за своими внешними границами, а палестинские земли, отошедшие под ее суверенитет на Западном берегу (всего 40 %) и в секторе Газа (75 %), представляли собой анклав из-за сохранения там израильских поселений. В результате Рамалла не получила должного суверенитета на земли, не могла контролировать сухопутные границы, водные ресурсы, воздушное пространство и доступ к Средиземному морю.

В то же время на палестинских территориях всегда процветал сильный национализм, который получил подтверждение в таких атрибутах, как государственный флаг, гимн, паспорта и т.д. Сохранение идеи освобождения Палестины от израильской оккупации способствовало выживанию сформированной системы, однако из-за наличия сильных оппозиционных ООП структур Палестина раскололась на два лагеря, в результате чего ПНА потеряла власть в секторе Газа и де-факто сохраняет ее только на Западном берегу.

### Государственные институты

Норвежский исследователь И. Эмудсен и палестинский ученый В. Эзбиди классифицируют Палестину до 2000 г. как государство со смешанной формой правления, где все же большее влияние имел президент [3, р. 145–147]. Значительная часть власти в структуре ПНА принадлежала ООП. Кабинет ПНА и Исполнительный комитет ООП были едва различимы и во многом совпадали как по функциям, так и по членству. Исполнительная власть пользовалась фактически неогра-



ниченными полномочиями и имела крайне малое количество институциональных рычагов, способных ее ограничивать. По конституции судьбоносные решения должны были быть одобрены Палестинским законодательным советом (ПЗС), однако на практике это не соблюдалось. Ряд важных законов, прошедших одобрение в ПЗС, не были подписаны главой ПНА. Исполнительная власть игнорировала советы и предложения ПЗС в области развития демократии, формирования государственного бюджета и административного функционирования. Она контролировала политические, экономические, финансовые и административные аспекты, а также переговоры с Израилем и зарубежными странами, реализацию различных соглашений и договоров [14].

Например, Я. Арафат так и не представил в ПЗС протокол по Хеврону (1997) для обсуждения и утверждения. Когда правительство Б. Нетаньяху в 1997 г. одобрило строительство поселений в районе Абу Гна-им (Хар-Хома), то ПЗС принял решение о приостановке переговорного процесса, пока Израиль не осуществит первую и вторую фазы передислокации своих военных. Но идеи ПЗС были проигнорированы главой ПНА. Кроме того, исполнительная власть и ее аппарат безопасности иногда препятствовали работе ПЗС. А запрашивая документы для облегчения расследований в коррупции и других нарушений в работе исполнительного органа власти, ПЗС редко мог получить ответ от министров. В результате ПЗС имел мало рычагов влияния, не обладал возможностями установить надзор за исполнительной властью и контролировать принятие политических решений.

Вскоре и судебная власть оказалась зависима от главы ПНА. Он имел право назначать членов Верховного суда и генерального прокурора, издавать указы о создании местных и региональных судов. Ясир Арафат игнорировал ряд решений судебных органов, тех, например, которые касались нарушения прав человека силами безопасности и коррупционных обвинений в отношении чиновников ПНА. Ярким примером стал арест 11 студентов в 1995 г., которые находились под стражей два года без предъявления обвинений. В 1997 г. генеральный прокурор распорядился их освободить, но они были повторно арестованы силами безопасности. Инцидент подорвал доверие к институту, а генеральный прокурор вскоре ушел в отставку. Судебная власть оказалась практически полностью маргинализирована в системе ПНА. Вдобавок на практике она столкнулась с кадровым кризисом, поскольку не могла привлечь достаточного количества судей, прокуроров, администраторов. Силы безопасности нередко проводили аресты без предъявления обвинений, заключенные подвергались жестоким пыткам, не единожды приводившим к летальному исходу. Более того, Специальный суд государственной безопасности начал использовать широкий спектр законов о чрезвычайных ситуациях, принимая крайне суровые и поспешные решения.

С самого начала формирования системы ПНА отсутствовали четкие требования при найме на работу в государственные структуры. В государственной системе стали преобладать неформальные связи, и была



создана схема, при которой вернувшиеся из Туниса члены ООП стали получать важные места, не всегда соответствовавшие их опыту и навыкам, но они помогали добиться лояльности местных групп по отношению к действующей власти [12, р. 178]. Помимо этого, на высокие административные посты назначались бывшие заключенные, отсидевшие в израильских тюрьмах и тем самым доказавшие свою приверженность идеям ООП. Некоторые палестинские кланы получили доступ к власти через исполнительный комитет ООП. Он был расширен для включения членов семей Аль-Ага, Аль-Худари, Аль-Хуссейни и Аль-Шекаа. Лояльность представителей клана Аль-Кавасми была обеспечена после того, как ее члены заняли высокие посты в министерстве транспорта и распространили свою власть на местном уровне. Таким образом, была создана не только система лояльности, но и восставлены традиционные для палестинской среды связи, а Я. Арафат смог стабилизировать внутриполитическую среду.

По причине превалирования государственной службы на рынке занятости и громоздкого бюрократического аппарата система ПНА становилась малоэффективной, обременяя слабую экономику огромными затратами на ее содержание [6, р. 96]. Помимо недостаточного опыта сотрудников формировалась конкуренция среди ответственных лиц, имеющих ограниченные полномочия, а также возникла чрезмерная раздробленность в ряде сфер управления. Довольно быстро ПНА стала обрывать коррупцией, ставшей системной и достигшей даже канцелярии ее главы. Нередки были случаи появления «мертвых душ» в министерствах, полиции, местных органах власти, за которых перечислялась заработная плата. Кроме того, высокопоставленные должностные лица вели крупный бизнес. Министр планирования стал владельцем консалтинговой компании Teem, оказывающей услуги данному министерству. Чиновники, занимающие важные посты в ПНА и члены ООП, стали владельцами крупных отелей, таких, как Oasis Hotel в Иерихоне, привлекающий израильтян и иорданцев, поскольку в нем было открыто казино, и Grand Park Hotel в Рамалле, используемый для государственных визитов. Более того, нередко налоги с гражданских лиц не переводились в министерство финансов, так как ответственными за сбор были силы безопасности и региональные ведомства, присваивающие их себе. В ПНА стали возникать случаи конкуренции за контроль над финансовыми потоками. Ярким примером послужила борьба между кланами Аль-Шекаа (представители муниципалитета в Наблусе) и Аль-Алул (члены губернского аппарата в Наблусе) после подписания меморандума Уай Ривер между Б. Нетаньяху и Я. Арафатом в 1998 г. за контроль над международной помощью лагерю беженцев в Наблусе. Тогда же ПЗС выпустил документ, содержащий обвинения в коррупции всех министров, и рекомендовал создать новое правительство, не включающее имеющихся представителей. Однако глава ПНА это проигнорировал [17].

После прихода к власти М. Аббаса в связи с недостаточной консолидации власти в его руках он вместе с одним из ключевых деятелей



ООП А. Куреи принял параллельную двухэтапную военно-политическую стратегию. На первом этапе они решили отделить президентские выборы от выборов в ПЗС, а затем мобилизовать поддержку ФАТХ и лояльных ООП ополчений. М. Аббас представлялся как единственная личность, способная вести переговоры с Израилем и гарантировать создание независимой Палестины, а также провести реформы внутри ФАТХ и ООП. Он получил поддержку командиров Бригады мучеников Аль-Аксы (особое значение имела позиция ее руководителя З. Збейди), а также членов ФАТХ в ПЗС, ЦК ФАТХ и Революционного совета ФАТХ [6, р. 145]. Однако оппозиция внутри ФАТХ в лице М. Баргути оказала в последствие негативное влияние на выборы в ПЗС в 2006 г.

Поскольку ХАМАС и «Исламский джихад Палестины» настаивали на проведении выборов как президентских, так и законодательных в течение одного года и не добились этого, то приняли решение о бойкоте президентских выборов. Однако участие ХАМАС на парламентских выборах и дальнейшие шаги главы ПНА по отстранению его от власти фактически способствовали формированию президентской формы правления. В 2006 г. М. Аббас постановил, что Конституционный суд не обладает полномочиями контролировать работу президента, а ПЗС не может назначать судей. Исследователь М. Кляйн утверждает, что к 2011 г. произошло усиление авторитаризма в ПНА. Этого сложно было отрицать по причине ужесточения мер с целью ограничения протестов, прямого вмешательства в судебные дела, зависимости от одобрения М. Аббасом судьбоносных законов, а также усиления им контроля за финансовыми потоками [8, р. 105]. При этом даже когда депутаты ПЗС обвиняли министров в коррупции и жестко критиковали палестинские СМИ, то М. Аббас лично распоряжался об их заключении, но это не всегда осуществлялось по причине роста оппозиционных настроений. В 2016 г. назначенные главой ПНА судьи (сторонники и члены ФАТХ) постановили, что М. Аббас обладает правом отменить иммунитет для членов ПЗС. В июле 2017 г. он подписал закон об уголовном наказании за Интернет-преступность, что позволило заблокировать около 30 сайтов, поддерживающих ХАМАС, и начать проводить аресты среди журналистов.

В целом государственные институты ПНА остаются крайне слабыми и зависимыми от решений его главы и ближайшего окружения. ПЗС не имеет должных полномочий и власти, что позволяет президенту не согласовывать свои решения. Это привело к отсутствию «сдержек и противовесов». Представители исполнительной власти, с одной стороны, обязаны своими назначениями М. Аббасу, а с другой — благодаря доступу к власти, государственным ресурсам и возможности владения крупным бизнесом сохраняют лояльность. Судебная власть практически полностью подчинена М. Аббасу и не обладает должным уровнем независимости. Таким образом, ПНА не может характеризоваться как эффективная система, а установленные внутри правила и порядки не могут способствовать развитию демократии.



## Силловые структуры

Первый глава ПНА Я. Арафат выстроил всю государственную систему, при которой все ключевые решения замыкались на нем. Нередко он использовал полномочия, предоставленные ему в результате подписанных соглашений с Израилем, в своих интересах. Он опирался на ООП как на самую сильную в 1990-е гг. структуру и возглавлял различные группы безопасности и полувоенные формирования [9, р. 15], а также полицейские структуры. Полиция имела два отделения – на Западном берегу и в секторе Газа. Палестинские службы безопасности были представлены следующими органами: 1) Служба безопасности президента; 2) Специальные силы безопасности; 3) Служба общей безопасности [10, р. 47–49]. Первая – высококвалифицированные офицеры (около 3 тыс. человек), занимающиеся охраной главы ПНА, нескольких его доверенных лиц и стратегически важных объектов. Формально она борется с терроризмом, а на практике ответственна за контроль над оппозиционной активностью. У службы безопасности президента были два вспомогательных органа: разведывательный отдел (вел сбор информации о деятельности оппозиционных движений и других внутренних угрозах) и Президентская гвардия (создана из Подразделения 17 и обеспечивает безопасность главы ПНА). Специальные силы безопасности были наделены функцией сбора информации о деятельности оппозиционных ФАТХ движений за рубежом, особенно в арабских странах.

Служба общей безопасности состояла из 10 органов: 1) Национальные силы безопасности (патрулирование КПП, границ и городов); 2) Гражданская полиция (поддержание общественного порядка); 3) Превентивные силы безопасности (были сформированы преимущественно из активистов Первой Интифады, они занимались антитеррористической деятельностью в отношении оппозиции, не раз обвинялись в похищении, насилии, допросах и пытках; до сих пор остаются самым сильным крылом); 4) Общая разведка (ведение разведки внутри и за пределами ПНА, а также контрразведки); 5) Военная разведка (аресты и допросы активистов оппозиции, представляющих угрозу режиму); 6) Военная полиция (защита важных чиновников и объектов, обеспечение порядка, обслуживание тюрем, аресты); 7) Береговая охрана (была создана в Газе для контроля прибрежной зоны, после 2006 г. ее функции взяли на себя силы ХАМАС); 8) Воздушная полиция (создано из Подразделения 14, задумывалось как ядро будущих военно-воздушных сил Палестины); 9) Гражданская оборона (пожарная охрана и спасательные силы); 10) Окружная гвардия (охрана мэров и губернаторов, решение споров на местном уровне).

Очевидно, что функции ряда подразделений дублировались. На практике это не раз приводило к снижению эффективности их работы, стычкам и ссорам не только военных на улицах, но и между руководителями. Это позволяло главе ПНА, назначавшему авторитетных лиц на высокие посты, не только «разделять и властвовать», но и балансировать между ними, чтобы внутри не возникало мощных коалиций против него, а также обеспечивать личную преданность [15, р. 75]. Исходя



из вышеописанных функций, можно сделать вывод, что главной угрозой стала не израильская оккупация и ЦАХАЛ, а оппозиционные круги — исламисты в лице ХАМАС и «Исламского джихада». Как показала дальнейшая конкуренция ФАТХ с другими партиями и движениями, воензированные группы, которые должны были обеспечивать безопасность ПНА, стали использоваться для защиты власти сформировавшейся политической элиты, не желавшей подпускать к ней другие группы. Даже члены ПЗС, несмотря на иммунитет, могли подвергаться заключениям и преследованиям. Представители местных и центральных властей, депутаты, бизнесмены и оппозиция вынуждены были принимать во внимание силы безопасности. Часть палестинских служб безопасности проходили подготовку в Египте, Великобритании, Австрии, Нидерландах и Скандинавских странах, однако они оставались далеки от совершенства. При этом созданная Я. Арафатом структура не могла однозначно классифицироваться как полицейские службы или армия, так как произошло смешение их общепринятых функций и методов.

Под девизом «безопасность прежде всего» в условиях противостояния с Израилем обслуживание сил безопасности нередко превышает 30 % бюджета ПНА, который в среднем составляет около 5 млрд долл. [2]. В тоже время палестинские органы безопасности всегда имели свои собственные бюджеты, независимые от министерства финансов, и недостаточно подвергались надзору и контролю со стороны министерства и ПЗС. Принимая во внимание специфику институтов ПНА, чиновники из службы безопасности нередко практиковали коррупционные схемы, участвовали в коммерческой деятельности и несанкционированных сборах налогов, а также использовали подчиненные военные группы в собственных интересах.

Стоит отметить, что даже к началу 2000-х гг. глава ПНА не смог полностью интегрировать все воензированные палестинские ополчения в свою систему. Некоторые из них, например Бригады Танзим и Бригады мучеников Аль-Акса, выражали ему лояльность и действовали от лица ООП. В ходе Интифады Аль-Акса они были использованы Я. Арафатом в качестве повстанцев. Ряд указаний поступал от силовиков и государственных служащих, отдельные представители которых, вероятно, были замешаны в терроризме. Среди них Р. Карми, офицер разведки, возглавлявший воензированные ячейки в Тулькарме; Н. Овейс, офицер полиции, один из основателей Бригады мучеников Аль-Акса и ее командир в Наблусе; Х. Абият, офицер в рядах генеральной разведки; Д. Амарин, сотрудник полиции; С. Аль-Машарави, сотрудник Превентивной службы безопасности; Дж. Абу Джудиан, полковник сил безопасности; М. Аардж, сотрудник разведывательной службы в лагере беженцев Каландия.

После смерти Я. Арафата, созданная им структура безопасности, стала трещать по швам, однако силы, лояльные М. Аббасу, способствовали тому, что потенциальный государственный переворот был предотвращен. При этом М. Аббас сохранил систему, при которой должностные обязанности военных подразделений пересекаются, в результате чего внутри возникает острая конкуренция. Глава ПНА изначально рассматривал реализацию стратегии, нацеленную на ослабление воен-



ного крыла ХАМАС «Изз ад-Дин аль-Кассам» и Бригады мучеников Аль-Акса несмотря на то, что вторые помогли получить ему власть. Так он планировал добиться того, чтобы силы, находящиеся под государственным управлением, превалировали по численности и эффективности над ополчениями. Это помогло бы получить монополию на насилие не только на Западном берегу, но и в секторе Газа, а также снизить междоусобные стычки.

Например, одним из наиболее серьезных инцидентов стала перестрелка между главой военной разведки М. Арафатом и М. Нашабатом, который командовал Бригадами мучеников Дженина, базирующимися в лагерях беженцев в центре Газы [5]. Вскоре после прихода к власти М. Аббаса между М. Дахланом и М. Арафатом была инициирована личная встреча, цель которой состояла в том, чтобы сгладить проблемы, которые в прошлом приводили к кровавым столкновениям между их сторонниками. М. Дахлан уверил, что ПНА создаст Совет национальной безопасности, назначит нового министра внутренних дел, который объединит все силы безопасности в три структуры: 1) общая безопасность; 2) превентивная безопасность; 3) силы национальной безопасности. Они должны были отвечать за обеспечение стабильности на палестинских территориях.

На первом этапе М. Аббас начал проводить массовые кадровые перестановки в силах безопасности, чтобы ни их руководители, ни их кланы не могли бросить ему вызов [4, р. 176]. Угроза продолжала исходить от независимых ополчений, которые нападали на регулярные силы. Вскоре он начал делать поступательные шаги на пути создания сил безопасности, состоящих из трех структур и подотчетных министру внутренних дел. В конечном итоге правительство утвердило два важных закона, касающихся сил безопасности: закон о государственных услугах (определил правовые отношения между правительством как работодателем и сотрудниками сил безопасности) и законе о зарплате палестинским силам безопасности. ПНА стало осуществлять рекрутирование сил безопасности, однако их мощь была ограничена, так как они не обладали элементарным техническим обеспечением, формой, оружием. Кроме того, сохранились разногласия между М. Аббасом и Ф. Аль-Каддуми, который стал номинальным главой ФАТХ после смерти Я. Арафата. В этих условиях было принято решение об обращении к Египту и Иордании с целью осуществления обучения и тренировок для сил безопасности ПНА. Успехи оказались невелики, поскольку мгновенно последовала негативная реакция Израиля.

По итогам реформ палестинские службы безопасности на Западном берегу стали состоять из трех основных органов: 1) Сил национальной безопасности (пограничная охрана, военная разведка, военная полиция); 2) Генеральной разведки (сбор информации о деятельности оппозиционных ФАТХ группировок внутри Западного берега и за рубежом); 3) Сил внутренней безопасности (гражданская полиция, служба превентивной безопасности и гражданская оборона) [18]. М. Аббасу удалось добиться того, чтобы службы безопасности стали подотчетны только министру внутренних дел, каждого из которых он негласно назначал лично. При этом глава ПНА расширил полномочия Президент-





ской охраны, дав ей возможность быстрого реагирования. Анонсированные реформы в структуре безопасности в 2009 г., 2014 г. и 2016 г., как правило, приводили только к кадровым перестановкам и существенно ее меняли.

В целом, практика как Я. Арафата, так и М. Аббаса демонстрирует, что палестинские лидеры действуют в интересах сохранения собственной власти. Они нередко способствовали внутренней конкуренции, создали систему защиты для себя и доверенных лиц, а от самостоятельных вооруженных группировок старались добиться лояльности, стремясь интегрировать их в свою систему. Борьба с Израилем всегда оставалась удобной идеей для централизации службы безопасности, ведь на практике она в первую очередь противодействовала усилению оппозиционных движений. При этом сформировавшиеся под руководством ПНА силы нельзя охарактеризовать ни как полицию, ни как регулярную армию. Они заняли промежуточное положение, а все ключевые лица на высоких постах остаются зависимыми от главы ПНА, что обеспечивает его стабильное положение.

### Государственные финансы

Традиционно ПНА остается зависимой от стран-доноров и международных организаций, постоянно отчисляющих значительные средства для ее развития. По состоянию на 1994 г. было выделено около 15 млрд долл. на становление государственной системы [1, с. 334]. До сих пор преобладает тенденция, при которой основные средства расходуются не на создание рабочих мест на частном рынке, промышленной инфраструктуры, развитие сельского хозяйства, а на обеспечение государственного аппарата (количество служащих достигало 80 тыс. человек) и покрытия бюджетного дефицита. Точные цифры финансовых средств, поступающих ПНА, указать сложно, так как часть денег проходит через благотворительные мусульманские фонды и не поступает в отчеты международных организаций. Имеющиеся показатели позволяют заключить, что официальная помощь, перечислявшаяся с 1995 до 2020 г., достигла примерно 33 млрд долл. При этом с 1995 по 2000 г. она составляла около 500–600 млн долл. без учета дополнительных выплат. Уже в период Интифады Аль-Акса (2000–2005) она превышала 1 млрд долл. в год, а затем варьировалась от 2,8 млрд до 1,7 млрд долл. [7].

Исследователь М. Шварц опубликовал данные о том, что большинство пожертвований ПНА всегда переводились на счет в израильский банк Леуми. Доступ к нему имел Я. Арафат и его советник М. Рашид, а затем М. Аббас. В связи с тем что Израиль в любой момент мог заморозить счет, у главы ПНА появился секретный фонд, который формировался из таможенных пошлин и сборов за бензин, а также из прибыли, полученной крупными бизнесменами-монополистами [16]. Что касается таможенных пошлин, то в результате Парижских соглашений между ПНА и Израилем от 1994 г. [11] большая часть товаров, поступающих в Палестину, должна сначала импортироваться Израилем. Все доходы от товаров собираются Израилем от имени ПНА, а это налог на добавленную стоимость (НДС), таможенные пошлины, налоги на импорт и сборы за табак, алкоголь и бензин. Израиль также собирает налоги на



здравоохранение и подоходный налог с палестинцев, которые работают на его территории. Он переводит эти деньги ПНА после вычета сборов за обслуживание и любых сумм, которые ПНА должна ему за использование электричества, телефонной связи и медицинских услуг. Полученные средства, за исключением возмещения налога на бензин, поступают на четыре банковских счета в филиалах палестинского банка в Газе, а также в арабский банк. Израильские переводы составляют почти 50 % палестинского бюджета. В свою очередь сборы за бензин переводятся на счет в Тель-Авиве.

Другая статья дохода ПНА, прибыль от крупного бизнеса, формируется благодаря тому, что палестинские монополии контролируют поступление в ПНА около 30 основных товаров, включая продукты первой необходимости: сталь, цемент, бензин и др. Эти компании не производят товары и не предоставляют работу палестинцам, а просто импортируют товары из Израиля. Доверенные лица Я. Арафата стали создавать совместные бизнес-структуры с израильянами. Так, М. Рашид получил контроль над поставками бензина (самая крупная монополия в ПНА). До заключения экономических соглашений в Париже Израиль предоставлял бензин палестинцам через консорциум Pedesco, у которого были контракты на поставку нескольких автозаправочных станций на палестинских территориях до 2000 г. Однако с 1994 г. сотрудники Службы превентивной безопасности уведомили автозаправочные станции по всей территории, что впредь они должны были покупать топливо только у израильской компании Dor. Убытки Pedesco превысили 13 млн долл., а обращение в суды ПНА и Израиля не приводило к положительному результату. Когда ПЗС стал требовать поясняющие документы в связи с ростом цен на топливо, то просьбы игнорировались «по соображениям безопасности».

Помимо этого, М. Рашид подписал контракт с крупнейшим цементным заводом Израиля Neshet, создав еще одну монополию. Бывший министр планирования Н. Шаат стал одним из владельцев крупной египетской компьютерной компании, осуществляющей поставки своих товаров в ПНА. Я. Аббас, сын А. Заки (члена ЦК ФАТХ), и С. Рамлави, бывший высокопоставленный чиновник в министерстве финансов ПНА, начали осуществлять импорт электронных гаджетов. М. Дахлан, получив в 1990-е гг. пост начальника отдела Превентивной безопасности в Газе, выкупил долю израильской транспортной компании Erez и де-факто возглавил гравийную промышленность в ПНА. Цементная компания Al-Karmel принадлежит бывшему министру гражданских дел Дж. Ат-Тарифи и его сыну. Х. Абу Нада, экономический советник Я. Арафата, и Р. Хури, приближенное лицо главы ПНА, возглавили крупный холдинг Al-Bahr, получающий крупные контракты на строительство различных объектов в ПНА, импорт некоторых товаров и услуги ЖКХ [13, р. 40]. В действительности многие палестинские монополии существовали до подписания соглашений в Париже, документ смог дать официальное разрешение на их деятельность.



Чтобы вести свой импортный бизнес, руководители монополий связались с израильскими поставщиками. Например, Ш. Горен, бывший главный военный координатор на палестинских территориях, был уволен из-за применения пыток и их сокрытия, а затем после неудачной карьеры в политике занялся бизнесом. Он стал работать с М. Рашидом и даже поспособствовал организации его встречи с израильскими импортерами табака. М. Рашид предложил Ш. Горену создать монопольную компанию по импорту табака в ПНА и распределить прибыль: каждому владельцу — 45 % и оставшиеся 10 % — Ш. Горену за его роль брокера. Однако сделка не состоялась из-за скандала в израильской прессе. Однако ни одна палестинская газета не смогла опубликовать этого материала из-за арестов журналистов-переводчиков «по соображениям безопасности» [16].

Что касается ситуации в Газе после политико-идеологического раскола ПНА в 2006 г., то Рамалла продолжает нести ответственность за выплату заработных плат государственным служащим в секторе, оплату электричества и водоснабжения, которые перечисляются Израилю. Но налоги с местного населения (около 86 млн долл. в месяц) и таможенные сборы на КПП Керем-Шалом (около 6 млн долл. в месяц) собирает руководство ХАМАС [19]. А пошлины, которые взимаются в порту в Ашдоде и поступают в сектор, перечисляются Рамалле [20]. После различных сообщений якобы о примирении ФАТХ и ХАМАС (2014 г., 2018 г., 2019 г.) стали поступать сведения о возможности введения двойного налогообложения в отношении местного населения, чтобы часть денег оставалась у ХАМАС, а другая — переводилась в Рамаллу. По состоянию на 2019 г. чиновники в Газе сообщали, что в течение года не получали зарплаты, а до этого имели только 40–50 % от всего оклада. Служащие в рядах ХАМАС (даже среднего уровня) несколько лет уже имеют порядка 40 % оклада, но они получают компенсацию за счет выделения земельных участков в секторе. Стоит отметить, что после прихода данного движения к власти из-за введения дополнительного налогообложения резко выросли цены на табак (более чем в два раза), продукты первой необходимости и одежду. Одежда, бытовая техника и машины на рынке Газы являются товарами бывшего употребления, и, как правило, поставляются местными бизнесменами. В связи с сохранением оккупации они покупают разрешение на проезд в Израиль через палестино-израильские юридические фирмы<sup>1</sup>.

В целом в ПНА с момента создания государственной структуры и получения донорской помощи, а также введения налогообложения сложилась прочная система клиентарных связей. Государственная служба и крупный бизнес оказались прочно скреплены друг с другом. Главным вызовом ПНА остается неграмотное перераспределение государственных средств, которые должны направляться на развитие частного сектора. Большинство же денег из бюджета расходуются на заработные платы чиновникам и силовикам.

<sup>1</sup> *Интервью* жительницы сектора Газы И. Алнади, 2019 г.



## Заключение

Государственная система ПНА была создана благодаря достижению компромисса палестинцев с Израилем и ряду положительных итогов переговорного процесса в Осло. По причине того что он во многом зависел от позиции и решений Я. Арафата и его ближайшего окружения в ООП, именно эти люди заняли ключевые посты и получили власть. От главы ПНА требовалось наделение его соратников особыми полномочиями для сохранения внутри собственных позиций. Это привело к развитию клиентарных связей и практически полной свободе представителей исполнительной власти. В результате законодательный орган в лице ПЗС получил лишь ограниченное влияние на политический процесс. Попытки воспользоваться формально наделенными полномочиями не приводили к успеху. При этом Я. Арафат и М. Аббас всегда могли опереться на членов ФАТХ в ПЗС, сохранявших лояльность, если возникали острые и спорные ситуации. Судебная власть оказалась крайне слабой по причине ее полного подчинения президенту ПНА, и, соответственно, она стала одним из инструментов распространения его влияния.

Военная структура ПНА изначально формировалась из палестинских ополчений, которые и Я. Арафат, и М. Аббас стремились интегрировать в единую систему. Созданная ими структура изначально демонстрировала их стремление к тому, чтобы полномочия многих подразделений накладывались друг на друга, а между руководящими лицами сохранялась конкуренция. Это позволило предотвратить формирование мощных блоков против главы ПНА. Кроме того, разведывательные службы, как правило, нацелены не на контрразведку или ведение работы за рубежом в отношении потенциальных внешних угроз, а на сбор информации о деятельности оппозиции внутри ПНА и за рубежом. Следовательно, ее глава всегда рассматривал свою безопасность, сохранение своей власти и созданной им системы как первостепенную задачу.

Государственный бюджет ПНА формируется из внешней помощи международных организаций, стран-доноров и исламских фондов и внутренних сборов. Важно отметить, что львиная доля средств из бюджета продолжает расходоваться на заработные платы чиновникам и силовым структурам. По причине незначительного акцента в сторону частного сектора экономика ПНА традиционно остается слабой. Довольно сложная ситуация сложилась в секторе Газа, где после 2006 г. закрепилась власть ХАМАС, который увеличил сборы с местного населения и бизнеса. В связи с тем что для обеспечения лояльности многих групп Я. Арафат позволил госслужащим вести крупный бизнес, монополии стали неотделимы от госструктуры и не позволяют развиваться среднему и мелкому бизнесу в занятых ими отраслях. В результате экономика Палестины стала напоминать плутократию, при которой с обычного населения «выжимаются все соки», а основную верхушку руководство не трогают для сохранения их лояльности. При этом мощ-



ной оппозиции, заинтересованной в развитии демократического режима и рыночной экономики, против системы созданной ООП и ХАМАС не возникает.

Отсутствие альтернативы имеющимся структурам можно объяснить так. Во-первых, местное население имеет лишь призрачное представление о подлинной демократии. Западный образ жизни нередко воспринимается в негативных чертах по причине того, что в глазах палестинцев США являются союзником их злейшего врага (Израиля), а Европа в XIX—XX вв. была колонизатором на Ближнем Востоке. Во-вторых, если часть местного населения получает возможность остаться Европе, то редко возвращается на родину, а остальные граждане не обладают таковым опытом. В-третьих, сила палестинского национализма и обвинение во всех бедах Израиля дают порой неисчерпаемую веру в своих лидеров и исполнение мечты о создании независимого государства. К тому же социальные отчисления за шахидство (мученичество) семьям погибших подогревает эту веру. В-четвертых, в Палестине за прошедшие 30 лет так и не сформировалась твердая гражданская позиция, люди нередко отделяют себя от государства, не осознавая, что оно должно служить для их блага. В-пятых, даже при незначительных попытках зарождения в обществе подлинной и здоровой оппозиции, она не получает возможности для реализации своих идей, так как руководство ПНА мгновенно использует все рычаги для ее устранения и запугивания.

В целом, на сегодняшний момент руководство ПНА не заинтересовано в развитии сильных государственных институтов, так как при таком сценарии оно будет вынуждено делиться властью или вообще покинуть политическую арену. Аналогичная ситуация сложилась в экономике, поскольку при реализации реальных реформ, нацеленных на развитие среднего и мелкого бизнеса, потребуются налоговые льготы, ликвидация монополий и перекрытие мощных финансовых потоков в той системе, что была создана руками Я. Арафата и М. Аббаса.

#### Список источников и литературы

1. Крылов А. В., Морозов В. М., Федорченко А. В. Государство Палестина: право на будущее : монография. М., 2018.
2. Abu Amer A. Why Abbas is shaking up Palestinian security services // Al-Monitor. URL: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/02/palestinian-security-services-shuffle-abbas-israel.html#ixzz6Fu0xuaJy> (дата обращения: 02.03.2020).
3. Amundsen I., Ezbidi B. PNA political institutions and the future of state formation // Khan M.H. State Formation in Palestine: Viability and Governance During a Social Transformation: Vol. 1st ed. Routledge., 2004. P. 141—167.
4. Cordesman A.H., Greenwood J.M. The Israeli-Palestinian War: Escalating to Nowhere. Publishing Group, 2005. P. 545.
5. Erlanger S. For Abbas, Palestinian Election May Be Easy Part // The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2005/01/09/world/middleeast/for-abbas-palestinian-election-may-be-easy-part.html> (дата обращения: 02.03.2020).
6. Frisch H. Countdown to Statehood: Palestinian State Formation in the West Bank and Gaza. SUNY Press, 2012.



7. *Iqtait A.* Aid and its limits in Palestine // The Interpreter. URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/palestinian-aid-dwindling-dollars-delivering-little-durable-development> (дата обращения: 02.03.2020).

8. *Klein M.* Arafat and Abbas: Portraits of Leadership in a State Postponed. Oxford University Press, 2019.

9. *Legrain J.-F.* The Successions of Yasir Arafat // Journal of Palestine Studies. Vol. 28, №4. 1999. P. 5–20.

10. *Luft G.* The Palestinian Security Services: Between Police and Army. Washington Institute for Near East Policy, 1998.

11. *Protocol on Economic Relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O., representing the Palestinian people* // Israel Ministry of Foreign Affairs. URL: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/Guide/Pages/Gaza-Jericho%20Agreement%20Annex%20IV%20-%20Economic%20Protoco.aspx> (дата обращения: 02.03.2020).

12. *Quigley J.B.* The Statehood of Palestine: International Law in the Middle East Conflict. Cambridge University Press. 2010.

13. *Rubin B.* The Transformation of Palestinian Politics: From Revolution to State-Building. Harvard University Press, 2009.

14. *Sayigh Y., Shikaki Kh.* Strengthening Palestinian Public Institutions // Palestinian Centre for Policy and Survey Research. URL: <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/strengtheningpalinstfull.pdf> (дата обращения: 05.03.2020).

15. *Schanzer J.* State of Failure: Yasser Arafat, Mahmoud Abbas, and the Unmaking of the Palestinian State. St. Martin's Publishing Group, 2013.

16. *Schwartz M.* A Secret Account in Tel Aviv Funds Arafat's Oppression Hand in Glove // Israleft. URL: <http://israleft.tripod.com/thetruthonly/id10.html> (дата обращения: 02.03.2020).

17. *Shuaibi A.* Elements of Corruption in the Middle East and North Africa The Palestinian Case // AMAN. URL: [http://mail.aman-palestine.org/cached\\_uploads/download/migrated-files/itemfiles/f014a381f3b09f1303338bf87598ef06.pdf](http://mail.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/f014a381f3b09f1303338bf87598ef06.pdf) (дата обращения: 05.03.2020).

18. *Аль-Аджица аль-амния (Служба безопасности)* // Вафа. URL: <http://info.wafa.ps/argpage.aspx?id=2336> (дата обращения: 02.03.2020).

19. *Дараиб Гарза аль-джадид фи зыль аль-хисар (Новые налоги в Газе в свете осады)* // Митрас. URL: <https://metras.co/غزة-الجديدة-في-ظل-الحصار/> (дата обращения: 02.03.2020).

20. *Эйна тазхуб дараиб Газза?.. «Аль-Малия» туваддых би-ль-аркам (Куда идут налоги Газы? Минфин поясняет на цифрах)* // Аммон. URL: <https://www.ammonnews.net/index.php?page=article&id=446236> (дата обращения: 02.03.2020).

*Основные положения статьи подготовлены в рамках диссертации в Институте востоковедения РАН. Автор выражает особую благодарность канд. экон. наук, эксперту Российского института стратегических исследований Михаилу Кимовичу Беляеву.*

### Об авторе

Мария Игоревна Махмутова — соиск., Институт востоковедения РАН; эксперт, Российский институт стратегических исследований, Россия.

E-mail: [makhmutova.maria@yandex.ru](mailto:makhmutova.maria@yandex.ru)

### The author

Maria I. Makhmutova, Post-graduate Student, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences; Expert, Russian Institute for Strategic Studies, Russia.

E-mail: [makhmutova.maria@yandex.ru](mailto:makhmutova.maria@yandex.ru)