

## К СОЗДАНИЮ ПАЛЕСТИНСКОЙ АРАБСКОЙ АВТОНОМИИ

А.М. Сумин\*

При рассмотрении проблемы основания на оккупированных ныне Израилем территориях, отведенных в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1947 года № 181(II) под будущее палестинское арабское государство, этого государственного образования следует акцентировать внимание прежде всего на событиях последних нескольких лет, которые и сделали возможным решение этой проблемы. Его авторы сознательно избрали именно этот временной период, ибо предшествовавшие десятилетия всего лишь сохраняли в практически неизменном виде ситуацию, сложившуюся еще в 1938 году, когда выполнение резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 181 (II) оставалось под вопросом.

Исходным пунктом в практическом становлении палестинской арабской государственности надо считать 13 сентября 1993 г., когда премьер-министр Израиля Ицхак Рабин и председатель Исполкома Организации освобождения Палестины Ясир Арафат подписали в Вашингтоне при активном содействии США "Декларацию о принципах", которая и стала правовой основой для взаимодействия израильской и палестинской арабской сторон, ибо доколе они, будучи субъектами международного права, отказывались признавать существование друг друга.

Разумеется, подписанию столь значительного документа предшествовала напряженная подготовительная работа, был также проведен ряд официальных и неофициальных встреч между представителями Израиля и ООП. Одна из таких неофициальных встреч состоялась в Осло, и в ней принимали участие министр иностранных дел Израиля Шимон Перес и председатель исполкома ООП Ясир Арафат. Встреча завершилась успешно, что сделало возможным придать наметившемуся взаимопониманию более официальный характер. Первым таким шагом стало послание, направленное Арафатом премьер-министру Израиля Рабину 9 сентября 1993 г.<sup>1</sup> Послание содержало ряд принципиальных для продолжения арабо-израильского диалога по Палестине положений, как-то:

а) ООП официально признала Израиль субъектом международных отношений, полноправной стороной в переговорах и согласилась, что еврейское государство, как и любое другое, вправе принимать меры, укрепляющие его безопасность;

\* Аспирант кафедры административного и финансового права МГИМО-У МИД РФ.

б) арабское палестинское руководство обязалось прибегать исключительно к мирным средствам для решения проблемы своей государственности;

в) ООП осудила проведенные ее боевиками либо от чьего-то имени террористические акты против израильских военнослужащих и гражданских лиц, а также иные акты насилия;

г) Исполком ООП взял на себя обязательство не допускать совершения актов насилия и препятствовать их осуществлению;

д) арабская сторона официально объявила недействительными положения своих прежних программ и постановлений, отрицавшие право еврейского государства на существование;

е) руководство ООП объявило о намерении представить на утверждение своему законодательному органу — Палестинскому национальному Совету — все необходимые изменения в своих организационных документах.

Со своей стороны, Израиль признал ООП субъектом международного права и равноправным партнером в переговорном процессе (до этого момента израильские органы юстиции считали ООП террористической организацией, за контакты с которой граждане страны подлежали уголовному преследованию).

Данный обмен посланиями сделал возможной встречу на более высоком уровне, которая и состоялась в Вашингтоне. 13 сентября 1993 г. была подписана “Декларация о принципах”, по которой израильская и арабская палестинская стороны обязались содействовать установлению “промежуточного” самоуправления на территории будущего арабского государства, территория которого должна была быть определена в ходе последующих переговоров. “Декларация о принципах” по сути явилась первым соглашением, регулирующим создание арабской государственности в Палестине, ибо помимо обычных декларативных положений содержала и конкретные: немедленную организацию арабского самоуправления в секторе Газа и городе Иерихон (стороны сочли, что компромисса по сектору Газа и городу Иерихон достичь легче, чем по Западному берегу реки Иордан)<sup>2</sup>, подготовку к передаче власти в руки арабской администрации на Западном берегу реки Иордан, а также соглашение о формировании руководства “самоуправления” и избрании законодательного органа — Палестинского совета. “Декларация о принципах” предусматривала и расширение экономических связей между израильтянами и арабами-палестинцами.

Помимо упомянутых положений подписанная 13 сентября 1993 г. “Декларация о принципах” включала и ряд общих моментов, относившихся к установленному пятилетнему промежуточному периоду, в течение которого арабское самоуправление в Палестине должно было функционировать первоначально. Постоянный же статус госу-

дарственного образования палестинских арабов предусматривалось согласовать в ходе переговоров, которые должны были начаться не позднее третьего года промежуточного периода. Соответственно, по истечении пятилетнего промежуточного периода должен был вступить в силу определенный в ходе переговоров постоянный статус палестинского арабского государства.

“Декларация о принципах” явилась чрезвычайно важным моментом в урегулировании палестинской проблемы вообще и создании арабского государства в Палестине в частности. Так, этот документ юридически закрепил обязательства Израиля передать осуществление властных полномочий на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа в руки палестинских арабов. Заслуживает интереса и положение, согласно которому временный статус арабского государственного образования в Палестине конкретно отграничивался от будущего постоянного (включая сюда такие болезненные для обеих сторон проблемы, как вопросы об Иерусалиме, арабских беженцах 1948 и 1967 г., строительстве еврейских поселений на оккупированных территориях, обеспечение безопасности, окончательное определение границ). В течение пятилетнего промежуточного периода Израиль сохранял за собой контроль за внешними сношениями арабской автономии, обеспечением безопасности и охраной границ. С самого начала переговоров израильское руководство отказывалось обсуждать проблему Иерусалима, ссылаясь на Основной закон об Иерусалиме 1980 года, объявлявший город вечной и неделимой столицей Израиля. Эта позиция израильской стороны остается неизменной до сих пор, и кратко ее можно охарактеризовать так: “неделимый Иерусалим под управлением Израиля при обеспечении равноправия всех религий”.

Особое место на переговорах в Вашингтоне было уделено проблеме безопасности, обеспечение которой, согласно “Декларации о принципах”, возлагалось на израильскую сторону. Причем проблема безопасности считалась многоплановой и включала такие вопросы, как контроль за внешними границами арабской автономии в Палестине и за пропускными пунктами на границах с Египтом и Иорданией, обеспечение безопасности израильтян на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа (в том числе охрану еврейских поселений), обеспечение свободы передвижения по дорогам.

Предлагался поэтапный ввод в действие положений “Декларации о принципах”. Первый этап предполагал немедленное учреждение арабского самоуправления в секторе Газа и городе Иерихон с одновременным выводом оттуда израильских войск (более подробно эти меры обсуждались на встрече представителей Израиля и ООП в Каире 4 мая 1994 г.). На втором этапе предусматривалось передать в руки арабской администрации на всем Западном берегу реки Иор-

дан полномочия в сфере образования и культуры, здравоохранения, социальной политики, прямого налогообложения и туризма. Предполагалось также рассмотреть передачу в ведение арабской администрации иных вопросов, определяемых в ходе дальнейших переговоров. Особо подчеркивалось, что второй этап вступит в силу непосредственно после практического осуществления соглашения "Газа—Иерихон". На следующем этапе стороны планировали провести переговоры о формировании законодательного органа автономии — Палестинского совета, где речь должна была пойти о полномочиях, составе и структуре этого выборного органа. Здесь же предполагалось обсудить менее значимые вопросы, затрагивавшие функционирование органов управления автономии. Предусматривалось вывести израильские войска из населенных пунктов, расположенных на территории арабской автономии, и расквартировать армейские части за их пределами. В распоряжении Палестинского совета должны были находиться особые полицейские силы, достаточные для поддержания общественного порядка и внутренней безопасности и сформированные исходя из двусторонних договоренностей. Одновременно урегулировались проблемы израильско-палестинского экономического сотрудничества, которое для удобства обсуждения стороны подразделили на два блока.

Следующим пунктом переговоров стало обсуждение будущего постоянного статуса палестинской автономии. Стороны договорились начать переговоры "как можно скорее", то есть до мая 1996 года. Переговоры должны были выработать окончательное решение по осязаемому вопросу, в том числе разрешить проблемы Иерусалима, арабских беженцев, израильских поселений на оккупированных территориях, безопасности, ее границ, отношений с соседними государствами и проч. Согласно "Декларации о принципах", постоянный статус арабского государственного образования в Палестине должен юридически вступить в силу спустя пять лет после ввода в действие соглашения по Газе и Иерихону, то есть в мае 1999 года.

Вскоре после подписания "Декларации о принципах" израильская и арабская стороны продолжили переговоры по промежуточному статусу палестинской автономии, причем переговоры велись в три раунда.

Во время первого раунда переговоров обсуждалось соглашение по сектору Газа и городу Иерихон. Переговоры продолжались семь месяцев и завершились подписанием 4 мая 1994 г. в Каире соответствующего документа. Дискуссии велись в основном по обеспечению безопасности еврейских поселений в указанных районах, охране внешних границ и обеспечению порядка на пунктах пересечения этих границ. Соглашение предусматривало вывод израильских войск

из Газы и Иерихона, передачу власти израильской гражданской администрации учреждаемым органам управления автономии, формирование и структуры этих органов управления с юридическим оформлением их полномочий, создание полицейских сил автономии и выработку принципов отношений между правительством государственного образования в Палестине и израильским руководством. Соглашение определило территории, передаваемые под арабское управление, — сектор Газа и около 65 квадратных километров, занимаемых городом Иерихон и его окрестностями. О важности этого юридического акта свидетельствует хотя бы тот факт, что упомянутая выше “Декларация о принципах” занимала около 20 страниц, а соглашение по Газе и Иерихону — почти 300 страниц (включая приложения к основному тексту). Оригиналы соглашения сопровождалось шестью картами, отражавшими планируемые изменения в статусе Газы и Иерихона. Итоговый документ включал четыре блока проблем: вопросы безопасности, обеспечение гражданских прав, юридическое оформление планируемых изменений и экономические связи.

Раздел “вопросы безопасности” объединял ряд пунктов, по которым удалось достичь согласия. Прежде всего стороны определили понятие режима безопасности и предел своих полномочий по его поддержанию. Соглашение определило, что районы Газы и Иерихона будут находиться в израильском “рубеже” безопасности, созданном для защиты прежде всего от возможных угроз извне. Вопросы же внутренней безопасности планировалось пропорционально поделить между сторонами в расчете, что Израиль станет охранять свои поселения и граждан, а палестинцы — обеспечивать общественный порядок. Раздел “вопросы безопасности” сопровождался приложением, предусматривавшим:

вывод израильских войск из районов Газы и Иерихона под надзором специально созданного израильско-палестинского Комитета по координации безопасности и сотрудничеству. В функции комитета входили выработка мер безопасности во время вывода израильских войск, обмен информацией и выработка планов мероприятий для учреждаемых на местах представительств по двухстороннему сотрудничеству. Выведенные израильские войска были размещены на новых местах — у границы с Египтом и рядом с еврейскими поселениями, дабы обеспечивать предусмотренную соглашением безопасность. Перемещение израильских войск завершилось 18 мая 1994 г.;

обеспечение безопасности израильтян. Соглашение предусматривало выработку комплекса мер по защите отдельных еврейских поселений и еврейских жилых районов (перечислялись конкретные населенные пункты). Израильские военные формирования наделялись правомочием осуществлять патрулирование вокруг еврейских

поселений, для обеспечения безопасности которых Израиль сохранял контроль за прилегавшими к своим поселениям арабскими земельными участками. Предусматривались временные изъятия из юридического статуса принадлежавших арабам земельных площадей, примыкавших к еврейским поселениям (к примеру, на них ограничивалось строительство);

обеспечение безопасности на дорогах. Израильские власти сохраняли за собой полный контроль за основными транспортными магистралями, связывавшими поселения и примыкавшие к ним районы, дабы гарантировать безопасность пользующихся этими магистралями граждан. Для обеспечения свободного и безопасного продвижения по дорогам предусматривалось создание смешанных арабско-израильских патрулей и мобильных подразделений;

обеспечение безопасности на внешних границах арабской автономии. Израильские военные сохраняли контроль за внешними границами районов Газы и Иерихона, дабы обеспечить законность прохождения через границы людей, транспортных средств и оружия. Кроме того, на Израиль возлагалась охрана морских и воздушных границ автономии;

гарантию свободы сообщения между районами Газы и Иерихона. Израиль принял на себя обязательство обеспечивать беспрепятственное сообщение между этими районами для арабов-палестинцев в светлое время суток;

юридический статус, полномочия и численность создаваемой палестинской полиции. Стороны решили, что палестинская полиция станет действовать под руководством правительства автономии и будет отвечать за соблюдение "внутренней безопасности" и общественного порядка. Штатная численность палестинской полиции определялась в 9 тыс. человек, 7 тыс. из которых могли быть набраны из числа лиц, находившихся на момент подписания соглашения за рубежом. Палестинцы обязались содействовать предотвращению актов террора против израильтян на территориях, переходивших под их юрисдикцию;

освобождение из израильских тюрем палестинских арабских заключенных. Израиль обязался освободить из тюрем около 5 тыс. заключенных — арабов, не причастных к террористическим актам против израильтян. Освобождению не подлежали лица, арестованные за террористическую деятельность после подписания "Декларации о принципах", и лица, связанные с террористическими организациями "Хамас" и "Исламский джихад".

Следующим разделом был вопрос, регулировавший передачу административных полномочий от израильских властей к создаваемым арабским. В соответствии с соглашением "Газа—Иерихон" была формально упразднена израильская гражданская администра-

ция в указанных районах, а ее полномочия и обязанности передавались в ведение учреждаемых арабских органов управления. Подлежали передаче полномочия в следующих сферах: образование, общественные работы, туризм, телекоммуникации, промышленность и торговля, планирование и зонирование, сельское хозяйство, регистрация населения и связанный с нею документооборот, природные ресурсы, жилой фонд, парки, археология, водоснабжение и канализация, транспорт, охрана окружающей среды, электроснабжение, социальное обеспечение, почтовое сообщение, религиозные дела, пенсионное обеспечение, здравоохранение, прямое налогообложение, обеспечение занятости населения, финансы.

Во исполнение этого пункта соглашения был учрежден двусторонний Комитет по сотрудничеству в гражданских делах. Предполагалось в дальнейшем расширить полномочия комитета и распространить их на такие сферы, как эксплуатация инфраструктуры, передвижение между сектором Газа и районом Иерихона и общие арабо-израильские отношения.

Исключительно важным был раздел, регулировавший проблемы юридического характера. В соглашении оговаривалось, что власть правительства палестинской автономии станет распространяться на все вопросы, подпадающие под его территориальную, функциональную и личную юрисдикцию. Палестинская юрисдикция не распространялась на израильских граждан, еврейские поселения и сферы, оставленные вне ответственности правительства автономии (к примеру, внешние сношения). В приложении к соглашению, регулировавшем юридические вопросы, также отмечалось, что:

подсудными соответствующим судебным органам автономии стали все преступления, совершенные на территории, на которую распространялась его территориальная юрисдикция;

подсудными соответствующим судебным органам Израиля объявлялись преступления, совершенные на территории еврейских поселений, в местах дислокации израильских армейских частей, и преступления, совершенные израильскими гражданами на территории автономии;

израильские и палестинские власти приняли на себя обязательство сотрудничать и оказывать взаимную поддержку в вопросах судопроизводства, включая обмен данными на преступников и подозреваемых, регистрами транспортных средств и прочей информацией такого рода;

израильские и палестинские власти зарезервировали за собой право обращаться друг к другу с ходатайствами о выдаче подозреваемых в совершении преступлений и лиц, находящихся под следствием, из числа тех, кто подпадает под их юрисдикцию;

палестинские суды и судебные органы получили юрисдикцию над всеми гражданско-правовыми вопросами на территории автономии;

палестинская юрисдикция не распространялась на гражданско-правовые акты, совершенные на территории автономии, если в таких хотя бы одной из сторон являлось израильское лицо, кроме случаев, связанных с собственностью. Из-под палестинской юрисдикции выводились также дела, связанные с расположенными на территории автономии израильскими предприятиями, фирмами и иными хозяйствующими субъектами.

Особый раздел в соглашении регулировал экономические связи между палестинской автономией и Израилем. Решение об экономическом сотрудничестве было достигнуто на переговорах в Париже и оформлено в виде дополнительного приложения к основному тексту соглашения "Газа—Иерихон". Раздел включал следующие основные положения:

импорт на территорию палестинской автономии: стороны договорились проводить единую экономическую политику при импорте товаров и услуг, используя максимально сближенные таможенные режимы. С другой стороны, автономия получила право ввозить товары, облагая их в ряде случаев отличными от израильских таможенными пошлинами (каждый факт ввоза осуществлялся по взаимной договоренности). Кроме того, автономия теперь могла ввозить товары и из арабских стран, хоть и в ограниченных количествах (квоты также всякий раз подлежали согласованию);

местные рынки и туризм: гарантировалось свободное движение товаров, произведенных на территории автономии. Сельскохозяйственная продукция из автономии могла ввозиться в Израиль без всяких ограничений (кроме помидоров, огурцов, картофеля, яиц и мяса птицы, которые подлежали квотированию). Декларировалось свободное перемещение туристов по территориям автономии и Израйля;

кредитно-денежная политика: правительство автономии получило право создать финансовый орган, главной задачей которого явилось бы нормативное регулирование и надзор за банковской деятельностью на своей территории;

налогообложение: учрежденная палестинская налоговая администрация наделялась правомочием проводить собственную политику в области прямого налогообложения. Израильские власти обязались перечислять в пользу автономии 75% доходов от налогообложения заработков занятых в Израиле палестинцев. Кроме прямых в ведение палестинских фискальных органов передавалось и управление одним из косвенных налогов — налогом на добавленную стоимость (по соглашению, ставка этого налога могла колебаться в пределах 15 — 16%);

трудовая деятельность: стороны обязались гарантировать свободное движение на своих территориях рабочей силы (в основном речь шла о палестинцах, работающих в Израиле). Израильская сторона



должна была "охранять права" работающих в Израиле палестинцев, в то время как правительство автономии взяло на себя обязательство разработать систему социальных гарантий для работников, в том числе для занятых на израильской территории.

Вторым этапом в становлении арабской палестинской государственности стало подписание 29 августа 1994 г. Соглашения по подготовительной передаче полномочий и ответственности. Данное соглашение стало по сути воплощением в жизнь очередного плана, предусмотренного "Декларацией о принципах". Соглашение включало следующие группы проблем:

во-первых, стороны четко оговорили, какие именно полномочия передавались на данном этапе правительству палестинской автономии. В ведение палестинской администрации передавались:

образование и культура: полномочия по контролю за высшим и специальным образованием, культурной и образовательной подготовкой, включая разработку и осуществление соответствующих программ, надзор за учреждениями образования и культуры;

здравоохранение: контроль за деятельностью всех (частных, государственных, неправительственных и иных) учреждений здравоохранения;

социальное обеспечение: контроль за деятельностью правительственных и неправительственных организаций и учреждений, включая благотворительные общества, добровольные организации, деятельность которых не преследует получение прибыли;

туризм: регулирование, лицензирование, надзор за деятельностью и развитие индустрии туризма;

прямое налогообложение: полномочие устанавливать ставки подоходного налога. Поимущественный налог должен был взиматься израильской налоговой администрацией, после чего собранные средства перечислялись в пользу автономии;

косвенное налогообложение: автономия получила это право для обеспечения сбалансированности бюджета на компенсацию потерь, неизбежно возникавших при формировании налоговой администрации автономии. Соглашение предусматривало, что налоговая администрация автономии станет взимать налог на добавленную стоимость на продукцию, произведенную на Западном берегу реки Иордан, при этом из-под палестинской налоговой юрисдикции выводилась продукция, произведенная в еврейских поселениях и на территориях, занятых израильскими военными базами.

Во исполнение пунктов соглашения уже 29 августа 1994 г. в ведение органов управления автономии были переданы полномочия в

области образования и культуры, дабы уже в новом учебном году палестинские школы смогли наладить учебный процесс в соответствии с новыми программами. Чуть позже — 13 и 14 ноября 1994 г. — палестинские власти распространили свою юрисдикцию на сферы социального обеспечения и туризма. Передача палестинцам последних двух сфер государственного управления — здравоохранения и налогообложения — произошла 1 декабря 1994 г.

Второй проблемой, урегулированной подписанным соглашением, стало уточнение юрисдикции палестинского государственного образования. Принимая во внимание базовый документ — “Декларацию о принципах”, стороны подтвердили палестинскую юрисдикцию над указанными выше сферами государственного управления и иными объектами, особо отметив, что эта юрисдикция не распространяется на город Иерусалим, еврейские поселения и израильские военные базы на территории автономии и, при отсутствии особых договоренностей, на израильских граждан.

Израильское правительство приняло на себя обязательство всемерно содействовать и поддерживать органы власти автономии при проведении в жизнь пунктов соглашения. При этом Израиль обязался предоставлять палестинским органам управления финансовую информацию и обеспечивать экспертную поддержку. В свою очередь, правительство автономии обязалось способствовать предотвращению актов насилия против Израиля и координировать с израильскими властями свои действия в этом направлении.

Заслуживает интереса пункт соглашения, затрагивающий нормотворчество соответствующих палестинских органов законодательной власти. Соглашение от 29 августа 1994 г. предоставило палестинской стороне право нормотворчества в пределах указанных выше сфер. При этом Израиль получил право применения вето на законопроекты, если те:

выходят за рамки предоставленных автономии полномочий;

противоречат соглашению от 29 августа 1994 г.;

затрагивают сферы и полномочия, не входящие в юрисдикцию органов власти автономии.

Правительство автономии также получило право надзора за действиями работодателей в каждой из переданных под его юрисдикцию сфер. При этом органы власти и управления могли действовать в качестве “гражданских инспекторов” по контролю за соблюдением работодателями соответствующих законов и подзаконных актов. Стоит отметить, что “гражданские инспекторы” не дублируют функций органов охраны правопорядка: так, они не вправе носить форменную одежду, оружие и образовывать военные и полувойсковые формирования. Предполагалось, что назначенные на должности “гражданских инспекторов” представители палестинских органов

должны были также получить одобрение соответствующих израильских органов, после чего они могли наделяться соответствующими полномочиями и приступать к служебной деятельности<sup>3</sup>.

Правительства Израиля и палестинской автономии обратились также к "странам-донорам" (США, Европейскому Союзу и Японии) учредить особый фонд, поступающие в который средства планировалось использовать для смягчения негативных последствий в период, когда территория автономии выводилась из-под юрисдикции израильской налоговой службы, а фискальная служба автономии еще только создавалась.

Следующей вехой в становлении палестинской арабской государственности стало подписание 27 августа 1995 г. Протокола о дальнейшей передаче полномочий и ответственности. Во исполнение пунктов протокола Израиль вывел из-под своей юрисдикции в пользу автономии следующие сферы управления и жизнеобеспечения: управление трудовыми ресурсами, торговлю и промышленность, газоснабжение и торговлю нефтепродуктами, страхование, почту, статистику, сельское хозяйство и местное самоуправление. Значение Протокола о дальнейшей передаче полномочий и ответственности состоит в том, что он явился переходным моментом от второго этапа становления арабской государственности в Палестине к очередному, начавшемуся 28 сентября 1995 г. с подписания в Вашингтоне израильско-палестинского Промежуточного соглашения по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа.

Главной целью Промежуточного соглашения стороны объявили расширение арабского самоуправления на Западном берегу реки Иордан, причем самоуправление это достигалось с помощью выборного органа — Палестинского совета. Соглашение углубляло права администрации автономии при проведении внутренней политики, снижало вероятность возникновения конфликтов с израильскими властями и призвано было "открыть новую эру сотрудничества и добрососедства на основе взаимовыгоды, соблюдения достоинства и взаимоуважения". Одновременно Израиль постарался включить в Промежуточное соглашение положения, гарантирующие его внешнюю безопасность и безопасность израильских граждан, находящихся на Западном берегу реки Иордан.

Текст Промежуточного соглашения, включая приложения, составил свыше 300 страниц. Что касается приложений, то они затрагивали проблемы безопасности, организацию выборов, гражданские дела (имелась в виду дальнейшая передача полномочий), юридические вопросы, экономические отношения, дальнейшее двустороннее сотрудничество и освобождение из израильских мест заключения заключенных арабов-палестинцев.

Промежуточное соглашение по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа содержит следующие основные положения: организа-

цию и проведение выборов в Палестинский совет, передислокацию израильских войск, проблемы безопасности, частичный пересмотр программных документов Организации освобождения Палестины, выработку мер по предотвращению актов террора и насилия, передачу гражданских прав и ответственности, обеспечение свободы передвижения израильтян по территории автономии, юридические вопросы, Святые места, проблему города Хеврон, права человека, водоснабжение, освобождение из израильских тюрем арабов-палестинцев, экономическое и иное сотрудничество, создание в обществе атмосферы терпимости и уважения друг к другу.

Относительно организации и проведения на территории автономии выборов было решено, что выборы в Палестинский совет состоятся не позднее чем через пять лет после подписания соглашения "Газа—Иерихон" (т.е. не позднее мая 1999 г.), причем израильская сторона сочла формирование избирательной системы "внутрипалестинским делом"<sup>4</sup>, то есть ее формирование должно было осуществляться в соответствии не с израильско-палестинским соглашением, а с палестинским Законом о выборах. Избирательное право предоставлялось всем гражданам автономии старше 18 лет и внесенным в регистр населения. Кроме того, избиратель должен был обладать "постоянным основным местом жительства" на территории избирательного округа и не быть лишенным права голоса в силу юридически значимого обстоятельства. Соглашение не предусматривало участия в голосовании палестинских беженцев — лиц, оставивших в 1967 году Западный берег реки Иордан и сектор Газа. Впрочем, ст. 3 Приложения 1 к "Декларации о принципах" закрепила положение о том, что в будущем статус этих лиц "не будет ущемлен, ибо они не сумели принять участия в голосовании по практическим причинам". В ходе последующих уточнений выборы в Палестинский совет было решено провести спустя двадцать два дня после передислокации израильских армейских частей из населенных пунктов на Западном берегу реки Иордан.

Согласно уточненной процедуре в законодательный орган автономии — Палестинский совет — мог быть избран один депутат от каждой единицы административно-территориального деления (всего насчитывалось 16 избирательных округов, в число которых входил и Иерусалим, причем границы иерусалимского избирательного округа не соответствовали границам города, но включали его восточную часть). Одновременно проводились отдельные выборы главы исполнительного органа управления. Для победы на выборах кандидат должен был набрать простое большинство голосов избирателей.

К кандидатам вообще предъявлялись особые требования. Так, на момент голосования кандидат должен был быть не моложе 35 лет, зарегистрирован в избирательном списке и обладать "законным" адресом на находившейся под контролем Совета территории, ис-

ключая Иерусалим. Не допускались к избирательной гонке кандидаты, партии и партийные блоки, избирательные программы которых содержали положения националистического содержания, а также противоречившие закону и демократическим принципам.

Выборы планировались организовать во всех населенных пунктах, кроме Иерусалима, проживающие в котором арабы-палестинцы могли голосовать исключительно по почте, направив в адрес Центрального избирательного комитета запечатанные конверты с размеченными бюллетенями. Данную процедуру стоит отметить особо, ибо, кажущаяся простой на первый взгляд, она, тем не менее, была исполнена смысла для обеих сторон. В частности, палестинцы считали, что, голосуя в том числе на территории Иерусалима, они как бы лишний раз подтверждали свои права на город. Израильяне же рассматривали участие палестинцев в голосовании по почте как простое пользование теми услугами почты — между прочим, израильской же<sup>5</sup>. Арабы-палестинцы, проживавшие на момент выборов в Иерусалиме, могли также выставить свою кандидатуру на выборах, но при условии обладания вторым, “законным” адресом местожительства на территории Западного берега реки Иордан в секторе Газа.

Все стадии выборов объявлялись “прозрачными” для международных наблюдателей, в обязанность которым вменялось определить в конечном счете их честность и беспристрастность. Израильская и палестинская стороны загодя обратились к Европейскому Союзу с просьбой об организации системы наблюдателей за проведением выборов в органы власти автономии. После консультаций с представителями международных организаций и внешнеполитических ведомств ряда государств было решено, что ход проведения выборов станут контролировать наблюдатели от следующих международных организаций и стран: Организации Объединенных Наций, Европейского Союза, неприсоединившихся государств, Организации африканского единства, Организация Исламская конференция, Российской Федерации, США, Канады, Египта, Японии, Иордании, Норвегии, ЮАР.

В результате проведения выборов надлежало сформировать особый орган власти и управления автономии — Палестинский совет. Палестинский совет должен был принять на себя полномочия в области обеспечения безопасности и по гражданским делам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. Непосредственно после формирования Палестинского совета израильские органы военного управления должны были быть передислоцированы вместе с армейскими частями, а гражданские — расформированы. Тем самым на Палестинский совет возлагалась ответственность за обеспечение прав и исполнение обязательств по оговоренным сферам управле-

ния и деятельности. Соответственно, обеспечение прав и исполнение обязательств в указанных в соглашении сферах сохранялись за израильскими властями.

Во исполнение соглашения по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа в ходе выборов планировалось сформировать Палестинский совет в составе 82 депутатов, который обладал бы полномочиями как законодательного, так и исполнительного порядка. Законодательные полномочия были присущи Палестинскому совету как целостному органу, в то время как исполнительные полномочия передавались Исполнительному комитету в составе Палестинского совета. В состав Исполнительного комитета наряду с членами Палестинского совета должно было входить ограниченное число специально назначенных представителей.

Под юрисдикцию Палестинского совета попадали, таким образом, практически все сферы управления и жизнеобеспечения автономии, кроме особо оговоренных (таких, как внешние сношения). Тем не менее отдельный пункт соглашения предоставлял Организации освобождения Палестины право действовать от имени Палестинского совета: проводить переговоры, подписывать соглашения (к примеру, в вопросах экономики, получения зарубежной помощи и регионального развития).

Особое место в процессе обеспечения нормализации обстановки на территории палестинской автономии принадлежало передислокации израильских войск, чему как израильская, так и палестинская стороны придавали особое значение. Был разработан и согласован график вывода израильских военных формирований из арабских населенных пунктов и их последующего размещения в новых местах дислокации. Вывод планировалось осуществлять в несколько этапов. Так, вначале предусматривалась передислокация израильских войск (для удобства проведения выборов в Палестинский совет) на территории Западного берега реки Иордан из шести городов (Джезин, Наблус, Тулкарем, Калкилия, Рамаллах и Вифлеем) и 450 средних и мелких населенных пунктов. В отношении города Хеврон стороны договорились особо (см. ниже). Затем намечалось осуществить следующий этап вывода израильских войск с интервалом в шесть месяцев, но не ранее инаугурации сформированного Палестинского совета. По мере осуществления вывода под юрисдикцию Палестинского совета должна была перейти зона безопасности "С" (см. ниже), так что при завершении передислокации израильских армейских сил под палестинским контролем оказалась бы вся территория Западного берега реки Иордан, кроме районов, судьбу которых предполагалось решить позднее на переговорах по определению окончательного статуса арабского государственного образования в Палестине (имелись в виду районы еврейских поселений, израильских военных баз и пр.).

Следующим пунктом двустороннего соглашения был вопрос обеспечения безопасности на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. В этой сфере Израиль сохранил за собой преимущественное по отношению к автономии право, дабы гарантировать безопасность своих граждан и поселений, расположенных на территории автономии.

Принимая во внимание вышеуказанные условия, израильские власти разделили территорию автономии на три зоны безопасности — “А”, “В” и “С”.

Зона “А” включала города Дженин, Наблус, Тулкарем, Калкилия, Рамаллах, Вифлеем и Хеврон (исключая старую часть Хеврона, его еврейский квартал и комплекс сооружений и дорог, соединяющих еврейский квартал с историческими памятниками Кирыт-Арба и Пещерой патриархов). В указанных районах администрация автономии обязалась обеспечивать “внутреннюю безопасность” и общественный порядок, а также отвечать за гражданские дела.

Зона “В” включала арабские города и деревни на Западном берегу реки Иордан, в которых на момент подписания соглашения проживало 68 процентов населения автономии и на которые, подобно населенным пунктам зоны “А”, распространялась юрисдикция органов власти автономии. Палестинский совет принимал на себя обязательство гарантировать соблюдение общественного порядка, в то время как израильские власти гарантировали защиту своих граждан и борьбу с терроризмом. Таким образом, полномочия израильских властей в зоне безопасности “В” были первичны по отношению к правам властей автономии. Планировалось также организовать в некоторых населенных пунктах зоны “В” опорные пункты палестинской полиции для более эффективного обеспечения общественного порядка. В соглашении оговаривалось, что свои продвижения палестинская полиция должна была согласовывать (с их последующим разрешением) с израильскими властями.

Зона “С” включала незаселенные районы Западного берега реки Иордан, а также районы, представлявшие для израильской армии особую стратегическую ценность, и еврейские поселения. В зоне “С” Израиль принимал на себя полную ответственность за поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности. В распоряжение Палестинского совета в зоне “С” передавались вопросы, не связанные с территорией: экономика, здравоохранение, образование и пр.

Подписав соглашение, палестинская арабская сторона приняла на себя (в лице Организации освобождения Палестины) обязательство убрать из своих программных документов пункты, призывавшие к уничтожению Государства Израиль. Причем сделать это соглашение предписывало в течение двух месяцев с момента инаугурации Палестинского совета.

Одним из пунктов Соглашения по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа было обязательство сторон способствовать предотвращению актов террора и насилия. Имелось в виду, что автономия получит право на формирование 12-тысячного полицейского корпуса, который стал бы единственной военизированной структурой обеспечения безопасности. Особое приложение к тексту соглашения конкретизировало договоренность по созданию палестинских сил безопасности — в нем оговаривались пункты постоянного расквартирования полицейских отрядов, тактика их действий при несении службы, виды вооружения и снаряжения, которыми планировалось оснастить полицейских.

Это же приложение закрепило обязательства израильской и палестинской сторон сотрудничать в борьбе против террористической деятельности, предотвращать отдельные акты террора. При этом сотрудничество должно было осуществляться в соответствии со следующими основными принципами:

палестинская полиция признавалась единственным законным вооруженным формированием;

палестинская полиция обязывалась систематически бороться с любыми проявлениями террора и насилия;

Палестинский совет должен был разработать и осуществить выдачу специальных лицензий на право владения и ношения оружия гражданскими лицами. Не зарегистрированное таким образом оружие подлежало изъятию полицейскими органами автономии;

палестинская полиция обязывалась задерживать лиц, причастных к совершению актов насилия и террора, и осуществлять в отношении их судебное преследование.

Израильская и палестинская стороны принимали на себя обязательство пресекать акты насилия и террора, не допускать подстрекательства к их совершению как гражданами автономии, так и гражданами Израиля. В связи с этим обязательством стороны договорились координировать правоохранную деятельность и обмениваться соответствующей информацией.

Для обеспечения координации действий между израильскими и палестинскими органами безопасности планировалось учредить совместные “комитеты по безопасности”. Для обеспечения свободного и безопасного передвижения по дорогам зоны “А” было решено организовывать патрулирование силами смешанных караулов.

Соглашение по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа предусматривало особую процедуру передачи властям автономии полномочий и ответственности в гражданской сфере. Так, в зоне безопасности “С” израильская гражданская администрация должна была немедленно передать в ведение органов управления автономии полномочия, не связанные непосредственно с территорией зоны.



Полномочия же, затрагивающие в той или иной степени территорию зоны безопасности "С", подлежали передаче в ведение Палестинского совета постепенно, сообразно с ходом передислокации израильских сил безопасности. Дальнейшая передача прав и ответственности в гражданской сфере увязывалась с достижением договоренностей по каждой такой конкретной сфере: имущественным правам израильских граждан, обеспечению бесперебойного функционирования инфраструктуры (электроснабжения, водопровода, телекоммуникаций и проч.) еврейских поселений.

Стороны пришли к соглашению, что во время и после передачи полномочий в сфере управления под юрисдикцию Палестинского Совета израильские силы безопасности и граждане смогут по-прежнему беспрепятственно передвигаться по дорогам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа. Палестинская полиция не наделялась правом задерживать и заключать под стражу израильских граждан. Единственное контрольное полномочие, закреплявшееся за палестинской полицией по отношению к израильским гражданам, сводилось к праву проверять у них удостоверения личности и документацию на транспортные средства. На дорогах, подлежавших совместному израильско-палестинскому патрулированию, только израильские военнослужащие, включенные в состав патрулей, получали право проверять документы у своих граждан.

В числе приложений к Соглашению по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа имелось и приложение, регулировавшее чисто юридические вопросы, возникавшие при взаимодействии израильских и палестинских органов власти и управления. Так, получили определение уголовная и гражданская юрисдикции Палестинского Совета, был разработан механизм правовой помощи по уголовным и иным делам, включая сотрудничество при проведении полицейских расследований.

Подписав соглашение, Израиль передал под юрисдикцию автономии и контроль за расположенными на территории автономии религиозными святынями. В отношении Святых мест, расположенных на территории зоны безопасности "С", передача контроля под палестинскую юрисдикцию носила растянутый во времени характер, ибо увязывалась с постепенной передислокацией израильских сил безопасности, а отдельные вопросы и вовсе предполагалось решить много позднее — в рамках определения окончательного статуса арабского государственного образования в Палестине. Обе стороны обязались уважать и защищать религиозные права христиан, иудеев, мусульман и самаритян, обеспечивая при этом охрану Святых мест, обеспечение беспрепятственного доступа к ним всем желающим и гарантируя свободу отправления религиозных культов. Соглашение закрепило процедуру обеспечения доступа верующих ко всем Свя-

тым местам, расположенным на территории зон безопасности “А” и “В”. Особое регулирование было разработано в отношении двух иудейских святынь (могилы Рахели в Вифлееме и могилы Иосифа в Наблусе), но и в этом случае гарантировались свобода доступа к ним и свобода отправления религиозных обрядов.

При подписании столь значимого юридического акта, как Соглашение по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа, стороны не могли не затронуть болезненную для обеих проблему города Хеврон. После серии переговоров стало возможным прийти к компромиссу, согласно которому на территории Хеврона палестинская юрисдикция распространялась только на палестинцев, а израильская, соответственно, на своих граждан, причем в задачи дислоцированных в городе сил безопасности входило также обеспечение свободного и безопасного доступа верующих-иудеев к своим религиозным святыням. Под израильским контролем оставались Еврейский и Старый кварталы Хеврона и районы, связывающие их с историческим памятником Кирьят-Арба и библейской святыней — могилой Рахели. Остальная часть города отходила под юрисдикцию автономии. Израильские войска должны были быть передислоцированы из мест постоянного расквартирования в районах Хеврона, отходивших к палестинцам, причем передислокацию планировалось завершить не позднее чем через шесть месяцев после подписания соглашения, но Израиль сохранял за собою право на обеспечение своей внутренней безопасности и общественного порядка и на последующий период. Касательно одной из святынь иудаизма — Пещеры патриархов — решено было сохранить статус-кво. Для обеспечения гарантии соблюдения достигнутых договоренностей по Хеврону стороны согласились с присутствием в городе на протяжении некоторого периода иностранных наблюдателей.

Израильская и палестинская стороны обязались осуществлять вытекавшие из соглашения права и исполнять обязанности, сообразуясь исключительно с нормами международного права в области обеспечения верховенства закона и соблюдения прав личности.

Особого внимания заслуживает раздел соглашения, касающийся водопользования и водоснабжения, ибо проблема дефежа крайне ограниченных водных ресурсов — одна из животрепещущих в той комплексной проблеме, которую принято именовать “ближневосточной”. В Соглашении по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа стороны подошли к проблеме дефежа водных ресурсов уже не только декларативно, но и практически, в частности Израиль, сохранявший (и сохраняющий поныне) контроль за водопользованием, обязался увеличить объем направляемой на нужды палестинцев воды на 28 млн. кубических метров, причем этот шаг только предвещал дальнейшее сотрудничество в распределении водных

запасов. Так, стороны демонстрировали готовность к последующей работе в этой сфере: в будущем планировалось распределять наличные водные ресурсы и улучшать водоснабжение, используя целевую финансовую помощь международных организаций и отдельных стран. Отдельное место в таком сотрудничестве отводилось учреждаемому американо-палестино-израильскому форуму, первая рабочая сессия которого планировалась к проведению сразу после подписания промежуточного соглашения. Само соглашение предусматривало создание двустороннего комитета по водопользованию, в функции которого входили бы управление водными ресурсами, их распределение, контроль за недопущением несанкционированного бурения скважин и иного проникновения в водоносный слой.

Был достигнут прогресс и на переговорах по освобождению из израильских мест заключения палестинцев — с целью, как говорилось, “создания позитивной атмосферы” сотрудничества. Израиль обязался освободить заключенных-палестинцев, причем освобождение намечалось осуществить в три этапа. Первый этап должен был произойти непосредственно после подписания соглашения, второй — накануне выборов в Палестинский Совет, а третий, заключительный — в сроки и по критериям, оговорить которые планировалось позднее. Для обеспечения освобождения заключенных-палестинцев планировалось учредить особый рабочий орган — израильско-палестинский Совместный комитет.

Значительное место в ходе двусторонних переговоров было уделено экономическому и иным видам сотрудничества. О важности этого блока проблем говорит хотя бы тот факт, что ему было посвящено одно из приложений к основному тексту соглашения. В частности, стороны заявили о намерении создать единое экономическое пространство (планировалось проведение единой таможенной и импортной политики и ряд других мер). Кроме экономического сотрудничества решено было тесно взаимодействовать и в других областях — научной, культурной, общественной. Субъектами такого взаимодействия должны были стать официальные лица, общественные деятели, разного рода учреждения и институты, предприниматели. Координация сотрудничества возлагалась на учреждаемый постоянно действующий комитет. Особый акцент в сотрудничестве планировалось сделать на экономике (включая такие сферы, как промышленность, сельское хозяйство, энергетика, транспорт, туризм), охране окружающей среды (сбор и переработка отходов, внедрение альтернативных и иных “чистых” энергоисточников), науке и технике, культуре и образованию (культурное развитие, поощрение деятельности средств массовой информации, развитие молодежного движения и спорта, борьбы с наркоманией и ее профилактика) и

разработке особой программы по сближению двух народов на основе развития человеческих контактов.

Отдельным пунктом в Соглашении по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа упоминалось обязательство сторон всемерно укреплять взаимопонимание и терпимость друг к другу, бороться с пропагандой вражды и насилия, для чего, в частности, намечалось даже разработать план особых мер, подлежащих последующему включению в программы израильских и палестинских образовательных учреждений.

Как показали затем последующие события, многим из израильско-палестинских договоренностей суждено было воплотиться в жизнь. Но ближневосточный мирный процесс, частью которого является и образование в Палестине арабского государства, носит крайне неравномерный характер прежде всего в силу специфики региона, где причудливо переплелись национальные, религиозные, политические, экономические, идеологические и прочие противоречия, на которые к тому же наложило отпечаток противостояние времен холодной войны. Однако ход ближневосточного мирного процесса представляет интерес прежде всего потому, что свидетельствует о возможности разрешения самых, казалось бы, запутанных проблем, имеющих к тому же глубокие исторические корни. Противостояние в итоге не идет на пользу никому, что рано или поздно начинают понимать участники конфликта. Стремление к поиску компромисса, умение сочетать свои интересы с чужими, твердость с гибкостью — вот залог разрешения любой проблемы, в том числе и такой сложной и многоплановой, как ближневосточная.

---

<sup>1</sup> The Middle East peace process — an Overview//Information Division, Ministry of Foreign Affairs. — Jerusalem. — Dec. 1995. — P. 13.

<sup>2</sup> *Giladi Rotem M.* The Practice and Case Law of Israel in Matters Related to International Law//*Israel Law Review*, The Faculty of Law, Hebrew University of Jerusalem. — Summer 1995. — Vol. 29. — No 3. — P. 508.

<sup>3</sup> The Middle East Peace Process — an Overview. — P. 22.

<sup>4</sup> *Giladi Rotem M.* Op. cit. — P. 515.

<sup>5</sup> *Ibid.* — P. 519.

*Статья поступила в редакцию в августе 1997 г.*