

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Палестинские беженцы и международное право

*Иванов Д.В.**

В статье рассматривается историческое развитие арабо-израильского конфликта с особым акцентом на проблеме палестинских беженцев. Анализируются мандат БАПОР, понятие «палестинский беженец», а также последние события на Ближнем Востоке. Автор также описывает свое видение данной проблемы и предлагает определенные меры по ее разрешению.

Ключевые слова: палестинские беженцы; арабо-израильский конфликт; БАПОР.

Вопрос о правовом статусе палестинских беженцев и механизмах оказания им помощи возник давно, но все еще до конца не урегулирован. Проблема данной категории лиц решается на международном уровне, и успех ее решения зависит прежде всего от достижения палестинской и израильской сторонами компромисса. Важное значение также имеет и определение статуса самой Палестины и ее границ.

За весь период своего существования территория Палестины была заселена разными народами, которые сменяли друг друга в результате переселений и завоеваний, перемешивались между собой, и в конце концов стало не совсем понятно, какой народ имеет подлинное и первостепенное право занимать данную территорию. Поэтому следует признать обращение к международным механизмам урегулирования конфликта наиболее уместным способом решения возникшей проблемы.

* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. prof.ivanovdv@gmail.com.

В период до 1948 г. Палестина находилась под контролем Великобритании, которая была наделена Лигой Наций соответствующим мандатом¹. В мандате предусматривалось, что мандатарий должен способствовать созданию Еврейского государства на подмандатной территории, но при этом подчеркивалось, что никакие действия не должны ущемлять гражданские и религиозные права нееврейских сообществ в Палестине вне зависимости от их расы или религии (см. преамбулу и статью 2 Мандата). Согласно статье 6 Мандата Администрация Палестины должна была способствовать иммиграции евреев. Поток еврейских иммигрантов постепенно увеличивался, пока положение не оказалось критическим: арабское население палестинской территории начало проявлять недовольство. Великобритания признала неудачной попытку урегулировать конфликт, отказалась от мандата и решила передать данный вопрос на решение Организации Объединенных Наций.

Ситуация накалилась настолько, что стала предметом особого беспокойства. В рамках ООН была проведена 1-я специальная сессия Генеральной Ассамблеи, на которой было принято решение о создании Специальной комиссии ООН по вопросам Палестины (ЮНСКОП). Главный вопрос в ходе прений по поводу ЮНСКОП заключался в том, следует ли проблеме еврейских беженцев в Европе увязывать с проблемой Палестины. Представители арабской стороны выступали против установления такой связи и против бесконтрольной иммиграции евреев на территорию Палестины. Еврейское агентство для Израиля, со своей стороны, заявило: «Основным выводом является то, что евреям должно быть разрешено переселяться в Палестину в неограниченном числе при условии, что они не будут вытеснять других живущих там тоже по праву обитателей или ухудшать их положение». Избегая конкретных упоминаний о положении беженцев в Европе, Специальная комиссия была уполномочена вести расследование в любом месте, где она сочтет необходимым, что, таким образом, косвенно связывало вопрос о еврейских беженцах с будущим Палестины². ЮНСКОП завершила свою работу 31 августа 1947 г., при этом ее члены достигли договоренности относительно прекращения мандата, принципа независимости

¹ <The Palestine Mandate> URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp (accessed: 16.05.2011).

² <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 16.05.2011).

и роли ООН. Однако договоренностей в отношении решения палестинского вопроса достичь так и не удалось³. В сентябре 1947 г., когда была созвана вторая сессия Генеральной Ассамблеи ООН, она объявила себя Специальной (Ad Hoc) комиссией по рассмотрению палестинского вопроса, в то время как на своей обычной сессии рассматривала другие пункты повестки дня⁴. По итогам ее работы был принят План о разделе на основе экономического союза⁵. Согласно Плану действие мандата в отношении Палестины было прекращено с 1 августа 1948 г.

14 мая 1948 г. Великобритания объявила о прекращении своего мандата над Палестиной и вывела свои войска. В тот же день Еврейское агентство провозгласило создание государства Израиль на территории, отведенной ему по Плану раздела. Между арабской и еврейской общинами немедленно начались ожесточенные столкновения. На следующий день на эту территорию для оказания помощи палестинским арабам вступили регулярные войска соседних арабских государств. Боевые действия стали причиной глубокого гуманитарного кризиса, из-за которого почти 750 тысяч палестинцев были изгнаны со своей земли и стали беженцами⁶.

Естественно, Израиль не хотел заниматься проблемами данных беженцев и тем более способствовать их возвращению. Он заявил, что они покинули место своего жительства добровольно. Возвращение палестинских беженцев дестабилизировало бы ситуацию в Израиле и представляло бы собой внутреннюю угрозу, поскольку палестинцы не признают законность существования Израйля. Палестинцы заявляли, что они имеют неотъемлемое право на возвращение, гарантированное Уставом ООН и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г.

Разразилась дискуссия о том, покинули ли палестинцы свое место жительства добровольно, под давлением арабских государств, которые

³ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций//Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 5.

⁴ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 16.05.2011).

⁵ <План о разделе на основе экономического союза: Будущее правительство Палестины: Резолюция ГА ООН 181 (II) от 29 ноября 1947 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/040/42/IMG/NR004042.pdf?OpenElement> (дата обращения: 16.05.2011).

⁶ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций // Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 12.

хотели разжечь войну с Израилем, были ли они намеренно выселены Израилем или выехали из страны в связи с насилием, как это обычно делает население в случае войны. Израиль был обвинен в намеренном создании негативной обстановки, чтобы запугать палестинцев и заставить их покинуть свое место жительства. Кроме того, Израиль издал законы, которые препятствовали возвращению палестинских беженцев на их земли: Закон о реквизиции земли в чрезвычайных обстоятельствах (1949 г.), Закон о возвращении (1950 г.), Закон о собственности отсутствующих лиц (1950 г.), Закон о приобретении земли (признании законными действий и компенсации) (1953 г.) и Закон о предотвращении незаконных проникновений (преступлениях и юрисдикции) (1954 г.)⁷.

Положение палестинских беженцев оказалось критическим. Генеральная Ассамблея ООН признала необходимость не только продолжать оказывать им помощь, но и значительно увеличить ее⁸.

Право на возвращение было признано за палестинскими беженцами еще в 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН. В своей Резолюции⁹ она постановила, что возможность вернуться должна быть предоставлена беженцам в кратчайший срок. Тем же, кто не пожелает возвратиться, должна быть уплачена компенсация за имущество. Кроме того, такая компенсация должна быть уплачена и в случае пропажи или ущерба имуществу беженцев. Согласительная комиссия, которая была учреждена на основании данной Резолюции для осуществления мирного урегулирования, должна была содействовать репатриации, переселению, экономической и социальной реабилитации беженцев и выплате им компенсаций, а также поддерживать связь с соответствующими подразделениями ООН.

Однако в 1949 г. заседания Комиссии завершились безрезультатно, поскольку арабские государства настаивали на возвращении беженцев

⁷ Bassiouni Ch. M., Ben Ami Sh. A Guide to Documents on the Arab-Palestinian/Israeli Conflict: 1897–2008. P. 25.

⁸ <Помощь палестинским беженцам: Резолюция ГА ООН A/RES/212 (III) от 19 ноября 1948 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/045/79/IMG/NR004579.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

⁹ <Палестина – доклад Посредника ООН в Палестине о достигнутых результатах: Резолюция ГА ООН A/RES/194 (III) от 11 декабря 1948 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/045/61/IMG/NR004561.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

в качестве первого шага, а Израиль настаивал на том, чтобы в первую очередь был решен территориальный вопрос¹⁰.

Дальнейшие попытки Комиссии обеспечить возвращение палестинцев и установить международный режим для Иерусалима также оказались безуспешными. С 1951 г. Комиссия пыталась добиться полного разблокирования банковских счетов, принадлежащих арабским беженцам и заблокированных в Израиле. В 1964 г. она завершила идентификацию собственности арабских беженцев, а затем составила и вела списки такой собственности. В периодических докладах, представляемых Генеральной Ассамблее с 1952 г., Комиссия неоднократно подчеркивала, что ее усилия по содействию осуществлению резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 г. зависят от существенных изменений в позициях сторон. Положения этой резолюции, касающиеся права палестинских беженцев на возвращение, подтверждались Ассамблеей фактически каждый год начиная с 1948 г.¹¹

В одном из своих докладов Согласительная комиссия признала позицию арабских государств, согласно которой решению проблемы беженцев должно отдаваться предпочтение. Что касается позиции, согласно которой решение конфликта должно обуславливаться признанием правительством Израиля принципа, установленного в Резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 г., Согласительная комиссия высказала несколько замечаний, среди которых значилось решение проблемы беженцев в совокупности с другими политическими проблемами. В докладе также были отражены позиции арабских государств, затронутых проблемой беженцев. В частности, делегации Иордании и Сирии заявили, что их правительства согласились бы принять беженцев, которые не могут возвратиться на места своего проживания. Египет и Ливан заявили, что их территории сильно заселены и принять беженцев будет проблематично. По результатам переговоров, проведенных со сторонами, Согласительная комиссия пришла к выводу о необходимости переселения части беженцев в арабские страны¹².

Со своей стороны, Генеральная Ассамблея с сожалением подчеркивала неспособность Комиссии разрешить конфликт. В одной

¹⁰ Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций//Нью-Йорк: ООН, 2008. С. 14.

¹¹ Там же.

¹² <General Progress Report and Supplementary Report of the United Nations Conciliation Commission For Palestine: A/1367/Rev.1 of 23 October 1950> URL: http://www.mideastweb.org/conciliation_commission_1950.htm (accesssed: 20.05.2011).

из резолюций, принятых в 1950 г., Генеральная Ассамблея ООН констатировала, что в результате проведенной работы не было произведено репатриации, расселения и экономического и социального восстановления беженцев, а также выплаты следуемой им компенсации. Кроме того, Генеральная Ассамблея ООН призвала принимать дальнейшие меры по улучшению положения беженцев, а также установила, что в отношении беженцев, как репатриированных, так и расселенных, не будет проводиться никакой дискриминации – ни правовой, ни фактической¹³.

Как отмечается в доктрине, регулярные требования Генеральной Ассамблеи ООН к Согласительной комиссии стали носить формальный характер. Решение проблемы зависело от результатов прямых переговоров сторон, а прямые переговоры были обусловлены признанием прав арабского народа на Палестину. В своем отчете от 1948 г. Генеральной Ассамблее ООН Посредник по делам Палестины граф Бернадотт сослался на опасения Временного правительства Израиля касательно возвращения палестинских беженцев в том, что касается безопасности, экономических и политических условий. На тот момент Посредник сомневался в обоснованности опасений, связанных с угрозой безопасности¹⁴.

В 1949 г. Генеральная Ассамблея ООН принимает решение¹⁵ о создании Ближневосточного агентства ООН для помощи беженцам и организации работ (БАПОР) «для проведения, в сотрудничестве с местными властями, программы непосредственной помощи и работ»; «для консультаций с заинтересованными ближневосточными правительствами относительно мер, которые должны быть приняты ими в предвидении того времени, когда международное содействие делу помощи и проведению программы работ будет прекращено». БАПОР имеет статус вспомогательного органа Генеральной Ассамблеи ООН. Его

¹³ <Палестина: доклад Палестинской согласительной комиссии ООН о ходе работ; репатриация или переселение палестинских беженцев и выплата следуемой им компенсации: Резолюция ГА ООН A/RES/394 (V) от 14 декабря 1950 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/062/36/IMG/NR006236.pdf?OpenElement> (дата обращения: 20.05.2011).

¹⁴ Goodwin-Gill G.S., McAdam J. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford University Press, 2007. P. 438.

¹⁵ <Помощь палестинским беженцам: Резолюция ГА ООН A/RES/302 (IV) от 8 декабря 1949 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/052/97/IMG/NR005297.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

работа началась с 1 мая 1950 г. и была сосредоточена на оказании помощи приблизительно 1 миллиону беженцев. Беженцы на протяжении долгого времени нуждались в защите, поэтому мандат неоднократно продлялся. С середины 1950-х гг. он расширился с оказания помощи в экстренных ситуациях – обеспечения пищей, жильем, одеждой и базовой медицинской помощью – до более активной поддержки социального развития палестинских беженцев¹⁶.

Мандат БАПОР в отношении палестинских беженцев был определен в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 302 (IV) от 8 декабря 1949 г. и последующих ее резолюциях. Мандат БАПОР в отношении перемещенных лиц был установлен также в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН, в частности в Резолюции 2252 (ES-V) от 4 июля 1967 г. Согласно данным документам две группы палестинских «перемещенных лиц» были переселены с территории Палестины, занятой Израилем с 1967 г.: (i) палестинцы – выходцы из этой территории; и (ii) «палестинские беженцы», получившие убежище на этой территории до 1967 г. Данная территория охватывает Западный берег реки Иордан, включая Восточный Иерусалим и Сектор Газа. Рабочее определение «палестинских беженцев», принятое БАПОР, с годами менялось, но с 1984 г. это понятие толкуется как «лица, чьим обычным местом проживания была Палестина в период с 1 июня 1946 г. по 15 мая 1948 г. и которые потеряли жилье и средства к существованию в результате конфликта 1948 г.». Кроме того, определения данного понятия стали предметом подробного изучения и толкования в рамках ООН¹⁷.

¹⁶ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 255.

¹⁷ <Комментарий по поводу применимости Статьи 1D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев к беженцам из Палестины: УВКБ, октябрь 2009 г.> URL: www.unhcr.org.ua/img/uploads/docs/Article%201D_rus_1.pdf (дата обращения: 26.05.2011); <Analysis of paragraph 11 of the General Assembly's Resolution of 11 December 1948: A/AC.25/W/45 of 15 May 1950. United Nations Conciliation Commission for Palestine> URL: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/94F1C22721945319852573CB00541447> (accessed: 26.05.2011); <Historical survey of efforts of the United Nations Conciliation Commission for Palestine to secure the implementation of paragraph 11 of General Assembly Resolution 194 (III). Question of compensation: A/AC.25/W/81/Rev.2 of 2 October 1961. United Nations Conciliation Commission for Palestine> URL: http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/3e61557f8de6781a05256591_0073e819?OpenDocument (accessed: 26.05.2011); <Consolidated eligibility registration instructions (CERI): 1/2009. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East> URL: <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf> (accessed: 26.05.2011).

Палестинские беженцы были выведены из-под сферы действия Конвенции о статусе беженцев 1951 г., которая предусматривает, что ее положения не распространяются на лиц, «которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений» ООН, кроме УВКБ ООН (статья 1D Конвенции 1951 г.). Однако это не значит, что ни в каких ситуациях на таких беженцев не могут распространяться ее положения и они не могут получать помощь от УВКБ ООН. Напротив, БАПОР и УВКБ ООН постоянно сотрудничают¹⁸. Дело в том, что часть палестинских беженцев подпадают все-таки под мандат УВКБ ООН. Согласно Комментарию УВКБ ООН по поводу применимости Статьи 1D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, учитывая формулировку, исторический контекст и цель Статьи 1D Конвенции 1951 г., некоторые палестинские беженцы подпадают под определение этой Статьи, поскольку: (i) они обладают характеристикой беженцев, определенных в Статье 1A Конвенции 1951 г.; (ii) их положение не было окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН; и (iii) в их отношении не были приняты альтернативные меры для получения защиты или помощи от органов или учреждений ООН, кроме УВКБ ООН. При этом следующие группы лиц подпадают под компетенцию УВКБ ООН:

- палестинцы, являющиеся «палестинскими беженцами» в смысле Резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1948 г. и других резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в результате арабо-израильского конфликта 1948 г. были перемещены из других зон Палестины, ставших Израилем, и которые не смогли туда вернуться;

- палестинцы, являющиеся «перемещенными лицами» в смысле Резолюции 2252 (ES-V) Генеральной Ассамблеи ООН от 4 июля 1967 г. и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, которые в результате арабо-израильского конфликта 1967 г. были перемещены с территории Палестины, занимаемой Израилем с 1967 г., и не смогли туда вернуться.

В вышеуказанные группы входят не только лица, перемещенные во время конфликтов 1948 и 1967 гг., но также их потомки. С другой стороны, лица, в отношении которых применяются Статьи 1C, 1E или

¹⁸ Например, УВКБ оказывал помощь палестинским беженцам в Ираке, а также, в координации с БАПОР, лицам, переехавшим в Иорданию и Сирию. См.: The United Nations and Palestinian Refugees, 2007. P. 12.

1F Конвенции 1951 г., не подпадают под Статью 1D, даже если они остаются «палестинскими беженцами» и/или «перемещенными лицами», чье положение должно быть окончательно урегулировано соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.

Палестинцы, не подпадающие под сферу действия Статьи 1D, но которые, в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находятся вне палестинской территории, занимаемой Израилем с 1967 г., и вследствие таких опасений не могут или не желают туда вернуться, считаются беженцами в соответствии со Статьей 1A (2) Конвенции 1951 г.

Надо отметить, что, хотя в рассматриваемое понятие входят и непосредственно беженцы и перемещенные лица, на практике часто используется один термин – «палестинские беженцы».

Арабо-израильская война в июне 1967 г. имела непосредственное и прямое влияние на палестинский вопрос. Израиль оккупировал Западный берег, сектор Газа и Восточный Иерусалим, а также территории, расположенные за ними.

Подавляющее большинство палестинцев на Западном берегу и в Газе вынуждены были стать беженцами, многие из них во второй раз, после того как они уже искали убежище в этих районах во время первого исхода в 1948 г. Те, кто оставался на оккупированной Израилем территории после 1967 г., образовали новую категорию, отличную от категории лиц, проживавших в пределах границ Израиля до 1967 г. и имевших право на израильское гражданство. Этот новый класс состоял из людей, живущих в условиях иностранной военной оккупации и подчиняющихся военному режиму со всеми вытекающими отсюда последствиями в отношении подавления их гражданских свобод и прав.

В результате войны 1967 г. почти полмиллиона человек покинули свои жилища, в результате чего в районах, вновь оккупированных Израилем, осталось около 900 000 палестинцев, что в итоге составило 1,2 млн человек, находившихся под контролем Израиля. 1,5 млн человек были беженцами в изгнании, проживающими за границей, в то время как их родина оставалась под контролем Еврейского государства¹⁹.

¹⁹ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 26.05.2011).

Основные органы ООН отреагировали на действия Израиля принятием новых резолюций, осуждающих его. Так, в 1967 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 237 (167)²⁰, в которой он призвал правительство Израиля обеспечить безопасность, благополучие и защиту жителей тех районов, где происходили военные операции, и способствовать возвращению жителей, бежавших из этих районов после начала военных действий. Данная Резолюция была затем подтверждена Генеральной Ассамблеей ООН²¹. А в Резолюции 242 (1967)²² Совет Безопасности заявил о необходимости справедливого урегулирования проблемы беженцев.

В 1969 г. Генеральная Ассамблея констатировала, что репатриация беженцев и выплата им компенсаций, предусмотренных в Резолюции 194 (III), не были осуществлены, что никакого значительного прогресса не было достигнуто в выполнении утвержденной в пункте 2 Резолюции 513 (VI) программы устройства беженцев путем репатриации либо путем их расселения и что поэтому положение беженцев по-прежнему вызывает серьезное беспокойство²³.

В очередной раз подчеркивая, что вопрос о реализации права палестинцев на возвращение так и не был разрешен, Генеральная Ассамблея постановила учредить Комитет по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа²⁴.

²⁰ <Резолюция Совета Безопасности ООН: 237 (167) от 14 июня 1967 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/241/13/IMG/NR024113.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

²¹ <Гуманитарная помощь: Резолюция Совета Безопасности 237 (167) от 14 июня 1967 г.: Резолюция ГА 2252 (ES-V)// Положение на Ближнем Востоке и рассмотрение мер, принятых Израилем по изменению статуса города Иерусалима 17 июня – 18 сентября 1967 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/755/64/IMG/NR075564.pdf?OpenElement> (дата обращения: 26.05.2011).

²² <Резолюция Совета Безопасности ООН: 242 (167) от 22 ноября 1967 г.> URL: <http://www.un.org/russian/documen/scresol/1967/res242.pdf> (дата обращения: 26.05.2011).

²³ <Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ: Резолюция ГА ООН 2535 XXIV> от 10 декабря 1969 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/257/97/IMG/NR025797.pdf?OpenElement> (accessed: 26.05.2011).

²⁴ <Вопрос о Палестине: Резолюция ГА ООН 3376 (XXX) от 10 ноября 1975 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/788/50/IMG/NR078850.pdf?OpenElement> (accessed: 26.05.2011).

По итогам своей работы Комитет принял рекомендации²⁵, согласно которым без ущерба для права всех палестинцев вернуться к своим очагам, земле и собственности, программа осуществления этого права может быть выполнена в два этапа. На первом этапе предусматривается возвращение к своим очагам палестинцев, перемещенных в результате войны в июне 1967 г. На втором этапе предполагается возвращение палестинцев, перемещенных в период с 1948 по 1967 г.

В 1977 г. свое беспокойство по поводу сложившейся на Ближнем Востоке ситуации высказала и Комиссия по правам человека, которая призвала Израиль незамедлительно принять меры для возвращения палестинцев и других перемещенных жителей оккупированных арабских территорий к их очагам²⁶.

Десятилетие 1967–1977 гг., в течение которого произошли два крупных конфликта на Ближнем Востоке, было отмечено коренным изменением в подходе к палестинскому вопросу. Он не рассматривался больше как проблема беженцев, а был признан в качестве важного вопроса, затрагивающего основные права палестинского народа на возвращение на родину и на национальное самоопределение²⁷.

Начиная с 80-х гг. ситуация все еще была далека от разрешения. Израиль продолжал вести военные действия под лозунгом борьбы с палестинскими экстремистами. Причем большой ущерб был нанесен мирному населению, действия израильских войск сопровождались насилием даже в лагерях беженцев. Международное сообщество и отдельные страны предлагали различные планы решения палестинского конфликта. общепризнанным при этом стал принцип, согласно которому палестинские беженцы имеют полное право на возвращение и получение компенсации.

Важным этапом в развитии палестино-израильских отношений стало Ословское соглашение (Декларация принципов о временных

²⁵ Рекомендации Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 35, документ A/31/35.

²⁶ <Question of the violation of human rights in the territories occupied as a result of hostilities in the Middle East: Resolution of the Commission on human rights I XXXIII> of 15 February 1977> URL: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/5D829C7A4B9A850705256816005B3E75> (accessed: 26.05.2011).

²⁷ <Истоки и история проблемы Палестины: 1917–1988 гг.> URL: <http://www.un.org/russian/peace/palestine/book/03-1.shtml> (дата обращения: 26.05.2011).

мерах по самоуправлению)²⁸, которое было заключено между Израилем и Организацией освобождения Палестины в 1993 г. путем обмена письмами. В статье V Декларации предусматривается, что переговоры о постоянном статусе между Израилем и представителями палестинского народа начнутся как можно раньше и что эти переговоры должны охватывать оставшиеся нерешенными вопросы, среди которых указана проблема беженцев.

В дальнейшем, однако, мирный процесс был прерван, ситуация осложнялась постоянными стычками сторон конфликта, террористическими актами. Все это происходило на фоне постоянных попыток мирного урегулирования, которые не увенчались успехом.

В 1998 г. ситуация на Ближнем Востоке, и в частности проблема беженцев, стала предметом особого внимания Совета Европы. В связи с этим Парламентская ассамблея приняла Резолюцию «Положение палестинских беженцев и контексте мирного процесса на Ближнем Востоке»²⁹. Парламентская ассамблея особо отметила, что цели, провозглашенные в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 194, принятой в 1948 г., все еще не достигнуты. Также было подчеркнуто, что проблема беженцев должна быть решена путем их переселения на постоянное место жительства не только по гуманитарным причинам, но и в качестве важнейшего шага к устранению угрозы безопасности и напряженности в регионе. Надо заметить, что данное мнение Ассамблеи несколько наивно. Именно арабо-израильский конфликт и порождает напряженность и, собственно, поток беженцев. Проблема беженцев является следствием конфликта, тесно с ним связана и должна разрешаться вместе с претензиями сторон конфликта. Позиция Израиля всегда оставалась жесткой, что бы ни говорили о достижениях мирного процесса: Израиль не хочет заниматься проблемами населения Палестины.

Другим важным пунктом Резолюции является упоминание о необходимости создания Палестинского государства, которое предоставило бы беженцам гражданство и паспорта, признаваемые на международном уровне. История арабо-израильского конфликта показывает,

²⁸ <Декларация принципов о временных мерах по самоуправлению: от 11 октября 1993 г. A/48/486, S/26560> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/548/40/IMG/N9354840.pdf?Open+Element> (accessed: 26.05.2011).

²⁹ <Palestine refugee situation in the context of the Middle East peace process: Resolution 1156 (1998) Council of Europe: Parliamentary Assembly of 23 April 1998> URL: www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3a5c.html (accessed: 26.05.2011).

что надежда создать такое государство практически умерла. Кроме того, государство не может быть создано в ситуации войны и полной зависимости от дотаций иностранных государств. Непонятно, как вообще оно могло быть создано на этапе развития событий в 1990-е гг., да и в наше время.

Ассамблея предложила следующие варианты для решения проблемы палестинских беженцев:

- переселить их в новое Палестинское государство;
- оставить их в принимающих странах и сохранить за ними право на собственность и работу, а также, по возможности, предоставить гражданство;
- переселить их в другие страны за пределами региона;
- способствовать их возвращению в страны Персидского залива в соответствующих случаях;
- способствовать их возвращению в Израиль.

В 1999 г. Генеральная Ассамблея ООН в очередной раз подчеркнула необходимость решения проблемы палестинских беженцев в соответствии с Резолюцией 194 (III) от 11 декабря 1948 г.³⁰ В 2003 г. была принята так называемая «Дорожная карта»³¹, которая была утверждена Советом Безопасности ООН. Данный документ предусматривал поэтапное урегулирование палестино-израильского конфликта, включая решение проблемы беженцев. Однако, несмотря на все мирные инициативы, конфликт продолжал обостряться. Ситуация особенно осложнилась с приходом к власти радикальной группировки ХАМАС. Последующие годы были ознаменованы борьбой Израиля с терроризмом. Израиль постоянно обвинялся в излишней жестокости и нарушении международного гуманитарного права. С другой стороны, некоторые международные органы указывали на дискриминационный характер многих законов в государстве Израиль. Так, в своем обзоре за 2003 г. Комитет по экономическим, социальным и культурным

³⁰ <Мирное урегулирование вопроса о Палестине: Резолюция ГА ООН A/RES/54/4 21 декабря 1999 г.> URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/236/30/PDF/N0023630.pdf?OpenElement> (дата обращения: 27.05.2011).

³¹ <«Дорожная карта» продвижения к постоянному урегулированию палестино-израильского конфликта в соответствии с принципом сосуществования двух государств на основе оценки выполнения сторонами своих обязательств // Письмо Генерального секретаря ООН от 7 мая 2003 г. на имя Председателя Совета Безопасности. S/2003/529> URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/348/81/PDF/N0334_881.pdf?OpenElement (дата обращения: 27.05.2011).

правам выразил особую обеспокоенность по поводу «статуса «еврейского гражданства», служащего основанием для исключительно преференциального обращения с лицами еврейской национальности в соответствии с израильским Законом о возвращении, который автоматически предоставляет им гражданство и дает право на получение государственных финансовых пособий, что на практике выливается в дискриминационное обращение с неевреями, в частности с палестинскими беженцами»³².

Кроме того, в конце 2000-х гг. на Западном берегу Израилем была введена система ограничений на передвижение. Движение людей было ограничено с помощью установления разного рода физических препятствий, таких как дорожные блокпосты, контрольно-пропускные пункты и стена, а также административными мерами, требованием предъявления удостоверений личности, пропусков, вида на жительство, применением законов о воссоединении семей, проведением политики в отношении предоставления права на возвращение из-за границы и права на возвращение беженцев. Палестинцы были лишены права возвращаться в районы, экспроприированные в ходе возведения «стены» и объектов ее инфраструктуры, используемые для размещения в них буферных зон, расположения военных баз и военно-учебных зон, а также права пользоваться дорогами, построенными между указанными объектами. Многие из таких дорог предназначены только «для израильтян» и запрещены для палестинцев. На десятки тысяч палестинцев распространяется запрет на проезд, установленный Израилем, что не позволяет им путешествовать за границу³³.

Возможности репарации и получения компенсации в рамках израильской правовой системы весьма ограничены. Поправкой 2001 г. к Закону о гражданских правонарушениях было расширено определение понятия «военных действий» и введены процессуальные меры,

³² <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 66> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011).

³³ <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 31> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011); <Положение в области прав человека в Палестине и на других оккупированных арабских территориях: Доклад Миссии Организации Объединенных Наций по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе. Резюме. 23 сентября 2009 г.> A/HRC/12/48 (ADVANCE 1). С. 28 – 29> URL: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-48_ADVANCE1_ru.pdf (дата обращения: 27.05.2011).

ограничивающие возможности палестинцев возбуждать иски против Израиля. В числе этих ограничений – сокращение периода до вступления в силу положений об исковой давности и требование представить «уведомление» о причиненном ущербе министру обороны Израиля до предъявления иска и в двухмесячный срок после нанесения ущерба. Дальнейшие поправки, принятые в 2002 и 2005 гг., не позволяют судам рассматривать иски, связанные с действиями сил безопасности в «зонах конфликта», объявленных таковыми министром обороны, и предоставляют государству иммунитет в отношении исков, предъявляемых гражданами вражеских государств или членами «террористических организаций». Согласно двум последним поправкам, характер вредоносного деяния, обстоятельства, при которых был нанесен вред, и причинно-следственная связь между преступником и нанесенным ущербом становятся не относящимися к делу³⁴.

События 2000-х гг. (вторая Интифада, в частности) показали, что необходимость в защите беженцев и услугах БАПОР будет еще долго существовать. В связи с этим БАПОР и правительство Швейцарии решили организовать конференцию в Женеве в 2004 г. для того, чтобы создать новые партнерства в поддержку БАПОР и чтобы подготовить БАПОР к новым вызовам. На конференции обсуждалась необходимость более тщательного контроля над условиями жизни беженцев, дальнейшее развитие деятельности БАПОР по защите беженцев, реализация Программы по улучшению условий жизни в лагерях, а также различные аспекты управления БАПОР. Данный процесс стал известен как Процесс организационного развития³⁵.

БАПОР начал всеобъемлющую реформу в 2007 г. в четырех основных областях: управление человеческими ресурсами, программное управление, организационные процессы, лидерство и управление³⁶.

На сегодняшний день под мандатом БАПОР находится приблизительно 4,8 млн человек. Статистика по количеству беженцев, которым

³⁴ <Доклад независимой международной миссии по установлению фактов A/HRC/12/48 от 29 октября 2009 г. С. 31> URL: <http://www.universalhumanrightsindex.org/documents/24/1692/document/ru/pdf/text.pdf> (дата обращения: 27.05.2011).

³⁵ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 258.

³⁶ См. документы по Организационному развитию: <Organisational Development documents> URL: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=531> (accessed: 27.05.2011).

оказывает помощь БАПОР, по состоянию на 30 июня 2010 г. приведена в таблице³⁷.

Количество беженцев, которым оказывает помощь БАПОР
(по состоянию на 30 июня 2010 г.)

Район деятельности	Число официальных лагерей	Число зарегистрирован- ных беженцев в лагерях	Общее число зарегистриро- ванных беженцев
Иордания	10	346 830	2 004 795
Ливан	12	226 767	427 057
Сирия	9	129 457	477 700
Западный берег	19	200 179	788 108
Газа	8	514 137	1 122 569
Итого	58	1 417 370	4 820 229

Однако деятельность БАПОР подвергается критике. В доктрине международного права отмечается, что мандат БАПОР всегда характеризовался некоторой двусмысленностью, связанной с целями его доноров и возможным воздействием его деятельности, т.е. переселением беженцев за пределы исторической территории Палестины. Это вызывает сомнения в желании международного сообщества исполнить Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 194, которая рассматривалась палестинскими беженцами как гарантия их права на возвращение и компенсацию. Кроме того, БАПОР не нес ответственности за поиск долгосрочного решения. Являясь официально неполитической организацией, БАПОР действовал в политизированной ситуации с самого начала. Успех деятельности БАПОР зависит от того, как он сможет справиться с данной двусмысленностью. Например, для БАПОР так и не был разработан устав. С одной стороны, это породило проблемы, так как руководство агентства было вынуждено принимать принципиальные решения в меняющейся атмосфере. С другой стороны, широкий мандат агентства привел к успешной адаптации³⁸.

Несмотря на все достижения, палестинцы оставались и остаются беженцами и лицами без гражданства, и эта ситуация никак не разрешается. Права палестинских беженцев постоянно нарушаются, и они

³⁷ Полную статистическую информацию можно найти на официальном сайте БАПОР: <Statistics> URL: <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253> (accessed: 27.05.2011).

³⁸ Bocco R. UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history//Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 231–232.

постоянно испытывают на себе все ужасы войны, даже в местах, находящихся под контролем БАПОР³⁹.

Проблема палестинских беженцев, как показывает опыт, может решаться и в рамках принимающей страны. Так, по сообщениям ООН⁴⁰, в августе 2010 г. Ливан принял решение о разрешении палестинским беженцам работать в стране на законных основаниях. Это поможет улучшить социально-экономическое положение этой категории населения. Ливанские парламентарии внесли изменения в трудовое законодательство страны, сняв ограничения на возможности трудоустройства зарегистрированных палестинских беженцев.

Вышерассмотренные проблемы позволяют сделать следующие выводы.

Прежде всего, БАПОР предоставляет только помощь гуманитарного характера, в то время как беженцы нуждаются в оказании полномасштабной эффективной международной защиты (которая включает правовую охрану), сходной с той, что предоставляется УВКБ ООН. Агентство не способно решить проблему палестинских беженцев.

БАПОР является временным и специальным учреждением, созданным ООН и действующим вне общей международной системы защиты беженцев. Полномочия этого органа не позволяют ему комплексно подходить к проблеме палестинских беженцев и ее решению. Они носят специальный характер.

Все попытки ООН и ее учреждений решить проблему палестинских беженцев имели отрицательный результат, что говорит о полной неэффективности их работы.

Государства, на территории которых в настоящее время размещены палестинские беженцы, не стремятся решать проблемы палестинских беженцев. И уж тем более этого не желает делать Израиль. Хотя в последнее время появляются примеры улучшения положения беженцев внутри принимающих стран.

Существующие международно-правовые инструменты, используемые для решения палестинской проблемы, носят формальный

³⁹ Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections// Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 255.

⁴⁰ <Палестинские беженцы смогут работать в Ливане на законных основаниях: 20.08.2010> URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=14096> (accessed: 27.05.2011).

и декларативно-рекомендательный характер и не соблюдаются сторонами конфликта.

По мнению автора, существует несколько вариантов решения проблемы палестинских беженцев.

Первый вариант заключается в изменении международно-правового статуса существующего БАПОР. Необходимо расширить полномочия Агентства: оно должно не только оказывать международную помощь данной категории беженцев, но прежде всего предоставлять им международную защиту в том объеме, в каком она предоставляется УВКБ ООН. Далее, необходимо предусмотреть положение о широкой международно-правовой ответственности Агентства за беженцев, подпадающих под его мандат. Необходимо разработать и принять устав Агентства. Одновременно следует увеличить численный состав персонала Агентства, поскольку несколько десятков человек не могут эффективно работать более чем с 3 млн палестинских беженцев. Однако этот вариант имеет следующие недостатки: опять палестинские беженцы остаются вне системы ООН, на них не распространяется действие универсальных международных соглашений, касающихся беженцев.

Второй вариант предусматривает передачу палестинских беженцев под мандат УВКБ ООН с возможным сохранением БАПОР и его настоящих функций гуманитарного характера. Возможна также ликвидация БАПОР и создание в структуре УВКБ ООН подразделения, отвечающего конкретно за палестинских беженцев. Такой вариант автоматически решает вопросы обеспечения международной защиты и пользования палестинскими беженцами правами и льготами, предусмотренными Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. Недостаток этого варианта заключается в том, что палестинские беженцы в этом случае попадают в категорию «мандатных» беженцев и не смогут пользоваться правами и льготами, предоставляемыми на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Третий вариант – это разработка и подписание всеобъемлющего международного договора всеми заинтересованными государствами, который регулировал бы все вопросы палестинской проблемы, в том числе и проблему палестинских беженцев, и все связанные с ней вопросы правового и материального характера. Это означает, что в договоре должен быть использован комплексный подход к решению проблемы. Самое главное – необходимо предусмотреть создание контрольного механизма в рамках этого договора, желательно поставить выполнение

договора под контроль ООН. Однако самый главный недостаток данного варианта – это то, что в настоящее время невозможно усадить за стол переговоров государства, вовлеченные в этот долготетний конфликт. а тем более подписать такой договор,

Четвертый вариант решения проблемы палестинских беженцев предусматривает завершение начатого процесса образования независимого государства Палестина и принятие этим государством соответствующего национального закона о гражданстве, который может предусматривать прием в гражданство всех палестинских беженцев, находящихся на учете в БАПОР. По мнению автора, это наиболее эффективный и действенный способ решения данной проблемы. Но главный вопрос, который должен быть решен в этом случае, – создание независимого государства Палестина.

Пятый вариант – прием палестинских беженцев в гражданство государств, предоставивших им убежище. Но реализация этого варианта наталкивается на политику вышеуказанных государств, направленную на непредоставление своего гражданства палестинским беженцам. Более того, подобный план может растянуться на долгое время, поскольку нельзя предположить, что все государства, на территории которых находятся палестинские беженцы, одновременно и все вместе примут их в свое гражданство.

В том случае, если правовое положение палестинских беженцев не улучшится, а, наоборот, будет ухудшаться, они могут быть переданы под мандат УВКБ ООН или ходатайствовать о признании за ними статуса беженцев на том основании, что они не имеют определенного гражданства и являются апатридами, вследствие чего подпадают под определения понятия «беженец», зафиксированные в Уставе УВКБ ООН и Конвенции 1951 г. о статусе беженца.

Библиографический список

Вопрос о Палестине и Организация Объединенных Наций // Нью-Йорк: ООН, 2008. 137 с.

Bassiouni Ch. M., Ben Ami Sh. A Guide to Documents on the Arab-Palestinian/Israeli Conflict: 1897–2008. 324 p.

Bocco R. UNRWA and the Palestinian refugees: a history within history//Refugee Survey Quarterly, Vol. 8, Nos 2 & 3. P. 229 – 252.

Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The Refugee in International Law. Third Edition. Oxford University Press, 2007. 786 p.

Takkenberg L. UNRWA and the Palestinian refugees after sixty years: some reflections//Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3. P. 253 – 259.

The United Nations and Palestinian Refugees, 2007. 16 p.

Palestinian Refugees and International Law (Summary)

*Dmitri V. Ivanov**

This article refers to historical development of Arab-Israeli conflict with special accent to Palestinian refugees' problem. The article contains analysis of UNRWA mandate, notion of Palestinian refugees as well as latest events in the Middle East. The author also describes his own view of this problem and offers certain measures to resolve it.

Keywords: Palestinian refugees; Arab-Israeli conflict; UNRWA.

* Dmitri V. Ivanov – Ph.D. in Law, professor of the International Law Chair of the Moscow State Institute for International Relations (University) MFA Russia. prof.ivanovdv@gmail.com.