

## **Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): история создания, международно-правовые аспекты деятельности и перспективы**

*Иванов Д.В.\**

Уже в самом начале своей деятельности ООН пришлось заняться одной из наиболее серьезных проблем беженцев, не решенной до настоящего времени – проблемой оккупированных Израилем арабских территорий и палестинских беженцев.

Прежде чем рассмотреть деятельность учрежденных ООН для решения этих проблем институтов, коротко напомним историю их возникновения.

К моменту основания в Сан-Франциско 26 июня 1945 г. Организации Объединенных Наций Палестина была территорией, находящейся под управлением Великобритании по мандату, полученному от Лиги Наций в 1922 г. Одна из проблем, которую предстояло решить Соединенному Королевству, касалась образования на подмандатной территории двух государств – арабского и израильского. Отметим, что в середине 1940-х годов арабы составляли две трети населения подмандатной территории (два миллиона человек). Арабы решительно выступили против увеличивавшейся миграции этнических евреев. В условиях возраставшей конфронтации между евреями и арабами Англия в феврале 1947 г. приняла решение передать рассмотрение вопроса о Палестине в ООН.

На специальной сессии Генеральная Ассамблея ООН учредила Специальную комиссию по вопросам Палестины (ЮНСКОП), которая состояла из 11 государств-членов. Задача Комиссии – исследование всех связанных с палестинской проблемой вопросов и внесение предложений относительно разрешения палестинской проблемы для рассмотрения на регулярной сессии в сентябре 1947 г. С учетом разработанных комиссией рекомендаций, ГА ООН на своей очередной сессии после интенсивных двухмесячных прений 29 ноября 1947 г. приняла

---

\* Иванов Дмитрий Владимирович – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО (У) МИД России.

резолуцию 181(II), которая одобрила план раздела Палестины на основе экономического союза. Он предусматривал прекращение мандата Великобритании, постепенный вывод британских вооруженных сил и определение границ между двумя государствами - арабским и еврейским. Учрежденная на основе резолюции Комиссия ООН по Палестине была предназначена для реализации рекомендаций Генеральной Ассамблеи ООН.

Однако за принятием резолюции 181(II) последовали вспышки насилия в Палестине. Совет Безопасности ООН 17 апреля 1948 г. призвал к прекращению всяких военных действий, а 14 мая 1948 г. Великобритания объявила о прекращении своего мандата над Палестиной и отвела свои войска. В тот же день Еврейское Агентство объявило о создании государства Израиль, что привело к войне между арабами и израильтянами, в ходе которой Израиль захватил другие районы, предназначенные для арабского государства. Военные действия вызвали также огромное перемещение населения. Почти 750 тыс. палестинцев, оторванных от своей земли, стали беженцами.

В связи с этими событиями на своей третьей регулярной сессии 11 декабря 1948 г. ГА ООН приняла резолюцию 194(III), в которой определялись пути решения палестинской проблемы. В частности, ГА ООН заявила, что беженцы, желающие возвратиться к своим очагам и жить в мире со своими соседями, должны получить разрешение на это в самый ранний практически осуществимый срок; те из них, которые решат не возвращаться, должны получить компенсацию за свою собственность. Резолюция также предусматривала учреждение Примириительной комиссии ООН для Палестины, которой предстояло взять на себя функции посредника ООН<sup>1</sup>.

Комиссия по примирению пыталась разрешить три основные проблемы: размеры территорий, беженцев и статус Иерусалима. Однако ее заседания в 1949 г. окончились безрезультатно. Более поздние попытки Комиссии обеспечить возвращение палестинских беженцев к своим домам также оказались безуспешными.

Так как основные вопросы в отношении Палестины не были решены, ситуация в этом регионе была далека от стабильной. В 1967 г. разразилась арабо-израильская война, в которой участвовали Израиль, Египет, Иордания и Сирия. В ходе так называемой шестидневной войны Израиль оккупировал Синай, полосу Газы, Западный берег реки

<sup>1</sup> Членами Комиссии были назначены США, Турция и Франция.

Иордан, включая Восточный Иерусалим, и часть сирийских Голанских высот.

В ответ на агрессию Совет Безопасности принял резолюцию 237(1967), призывающую Израиль обеспечить сохранность, благополучие и безопасность жителей тех районов, где происходили военные операции, и содействовать возвращению беженцев и перемещенных лиц.

Позднее, 22 ноября Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 242(1967), которая помимо требования о выводе израильских вооруженных сил с оккупированных арабских территорий и установления длительного мира подтверждала необходимость “достижения справедливого урегулирования проблемы беженцев”. Однако она не оказала положительного влияния на процесс урегулирования как палестинского вопроса, в общем, так и проблемы палестинских беженцев в частности.

Боевые действия, сопровождавшие образование государства Израиль, обусловили появление почти 750 тыс. палестинских беженцев. Большинство из них бежало на Западный берег реки Иордан, другие – в удерживаемый Египтом сектор Газа, в Иорданию, Сирию, Ливан, Египет. Арабо-израильская война 1967 года привела к новому перемещению более 500 тыс. палестинцев, причем около 240 тыс. из них стали беженцами вторично<sup>2</sup>.

Генеральная Ассамблея в ноябре 1948 г. приняла свою первую резолюцию о предоставлении помощи палестинским беженцам. Реагируя на сообщение исполняющего обязанности посредника Ральфа Банча о том, что “положение беженцев в настоящее время является критическим”, она создала орган Организации Объединенных Наций по оказанию помощи палестинским беженцам (ЮНРПР), направлявший во время своего короткого существования чрезвычайную помощь палестинским беженцам через международные добровольные агентства.

Генеральная Ассамблея 11 декабря 1948 г. в резолюции 194(III) заявила, что беженцам, желающим вернуться к своим очагам и мирной жизни со своими соседями, такая возможность должна быть предоставлена в кратчайший срок; тем, кто предпочтет не возвращаться, компенсация за имущество<sup>3</sup>. В соответствии с резолюцией была учреждена Согласительная комиссия ООН для Палестины (СКООНП), кото-

<sup>2</sup> Подробнее см. Организация Объединенных Наций и вопрос о Палестине. Издание Департамента общественной информации Организации Объединенных Наций. DPI/1481 - 94-93721/A - November - 1994 - 2М. С. 9-13.

<sup>3</sup> Текст резолюции см. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, первая часть третьей сессии. Париж, 1948, С. 16.

рой было предложено, среди прочего, содействовать репатриации, переселению, экономической и социальной реабилитации беженцев. Усилия Комиссии по обеспечению возвращения палестинских беженцев оказались безуспешными.

В связи с ослаблением надежд на быстрое возвращение беженцев домой Генеральная Ассамблея ООН в декабре 1949 г. создала Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)<sup>4</sup>, которое стало преемником ЮНРПР в деятельности, связанной с беженцами, и сотрудничестве с местными правительствами.

БАПОР было определено как вспомогательное учреждение ГА ООН. Мандат БАПОР распространяется на “лицо, обычным местожительством которого Палестина была как минимум в течение двух лет непосредственно перед вспышкой конфликта в 1948 г. и которое утратило в результате конфликта кров и средства к существованию”<sup>5</sup>. Оно оказывает чрезвычайную помощь, а также помощь в сфере здравоохранения и образования беженцам и другим лицам, перемещенным в результате конфликта. Первоначально мандат БАПОР распространялся на Ливан, Сирию, Иорданию, сектор Газа, а после войны 1967 г. – на Египет. Но со временем это агентство корректировало свою программу применительно к реальным потребностям беженцев.

БАПОР уникально, потому что оказывает помощь уже четвертому поколению палестинских беженцев.

В настоящее время почти 3,7 млн. палестинцев находятся на учете БАПОР. Это почти половина расчетного палестинского населения. Менее трети зарегистрированных беженцев живут в лагерях беженцев на оккупированных территориях и в арабских государствах, предоставивших им убежище. Под профессиональным руководством Всемирной организации здравоохранения БАПОР предоставляет медицинские услуги профилактического, лечебного и реабилитационного ха-

---

<sup>4</sup> Оно было создано 8 декабря 1949 г. в соответствии с резолюцией 302(IV) ГА ООН вместо Специального фонда для помощи палестинским беженцам.

<sup>5</sup> Таким образом, на получение помощи со стороны БАПОР имеют право лица, подпадающие под это определение, а также их дети и внуки. Позднее, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2252(ES-V) от 4 июля 1967 г. уполномочила БАПОР в чрезвычайном порядке и на временной основе оказывать помощь и другим лицам в данном регионе, перемещенным в результате недавних боевых действий. Это положение было подтверждено резолюцией 2341 V(XXII) ГА ООН от 19 декабря 1967 г. Мандат Агентства продлевался несколько раз, причем последний раз он был продлен до 30 июня 2002 г.

рактера. Услуги в области образования являются совместным обязательством БАПОР и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)<sup>6</sup>.

Услуги БАПОР зарегистрированным палестинским беженцам, предоставляются в пяти основных местах их размещения (Иордания, Ливан, Сирия, Западный берег реки Иордан и сектор Газа)<sup>7</sup>.

В отличие от других организаций системы ООН, осуществляющих свою деятельность через местные структуры власти или исполнительные органы, БАПОР предоставляет свои услуги палестинским беженцам непосредственно<sup>8</sup>. В настоящее время Агентство управляет или участвует в строительстве более 300 объектов с персоналом численностью около 20 тыс. чел.

### **1. Образование**

Предоставление беженцам услуг в сфере образования – одно из наиболее важных направлений деятельности БАПОР. Это агентство ежегодно выделяет до 50% годового бюджета организации и более 60% персонала на обучение палестинских беженцев. В 1999-2000 учебном году под эгидой БАПОР на бесплатной основе обучалось в 637 учебных заведениях начального образования и 3 школах среднего образования 468650 беженцев. Для получения высшего образования БАПОР ежегодно предоставляет им стипендии<sup>9</sup>.

### **2. Медицинская помощь**

Агентство обеспечивает оказание палестинским беженцам первой медицинской помощи через сеть медицинских учреждений (более 100 единиц), в которые они обращаются<sup>10</sup>.

### **3. Продовольственная и социальная помощь**

БАПОР обеспечивает семьи палестинских беженцев, неспособные прокормить себя самостоятельно, продовольствием и денежными пособиями. В соответствии со специальной программой БАПОР оказы-

<sup>6</sup> В настоящее время на образование палестинских детей идет примерно 50% денежных фондов Агентства. Например, в 1993 г. БАПОР потратило 306 млн. долларов США на свои регулярные и специальные программы.

<sup>7</sup> Около 1,2 млн. палестинских беженцев проживают в 59 лагерях для беженцев.

<sup>8</sup> БАПОР планирует и осуществляет свою деятельность, а также участвует в строительстве и управлении помещениями (школами, больницами и т.д.).

<sup>9</sup> В 2000 году 673 студента получили такие стипендии. Однако в настоящее время по причине недостатка финансовых средств БАПОР приостановило выделение подобных стипендий.

<sup>10</sup> В 1999 г. по статистике Агентства более 7 млн. человек обратились за медицинской помощью.

вает материальную помощь более 200 тыс. беженцам (5,5% от общего числа).

#### **4. Занятость**

БАПОР проводит Программу по трудоустройству и получению дохода, основная цель которой – создание рабочих мест для беженцев и предоставление кредитов и ссуд лицам, открывающим малые предприятия, что позволяет им начать свою собственную предпринимательскую деятельность. С 1991 г. посредством Программы было выдано более 30000 займов на общую сумму 48 млн. долларов США. При этом возврат займов составил почти 100%.

#### **5. Специальные программы**

Программа по установлению мира, начатая БАПОР в 1993 г. после подписания палестино-израильской Декларации принципов, рассчитана на достижение мира на уровне беженцев путем улучшения инфраструктуры, создания рабочих мест и благоприятных социально-экономических условий жизни. По состоянию на июнь 2000 г. БАПОР получило около 240 млн. долларов США в качестве пожертвований и добровольных взносов на реализацию 435 проектов по оказанию помощи.

Признав после подписания 13 сентября 1993 г. Декларации принципов о временных мерах по самоуправлению, что к разрешению проблемы беженцев можно будет обратиться позже, в рамках постоянного урегулирования после принятия временных мер для западного берега реки Иордан и Газы, БАПОР выдвинуло важную инициативу - Программу осуществления мира. Среди ее приоритетных положений – содействие социальной и экономической жизни палестинских беженцев в вышеуказанных районах. Проекты включают строительство и социальное развитие, займы, программы подготовки, создание возможностей для получения дохода, совершенствование школьного обучения, женских и молодежных центров, оздоровление окружающей среды. БАПОР сотрудничает со Всемирным банком, другими учреждениями системы ООН, местными и международными неправительственными организациями, правительствами принимающих стран и палестинскими органами управления.

К сожалению, у БАПОР отсутствуют полномочия для международной защиты палестинских беженцев. Эта обязанность была полностью возложена на страны убежища, которые проводят политику непредоставления им своего гражданства. В то же время палестинские

беженцы не были включены в мандат УВКБ ООН, на них не распространяется действие Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 года. Можно сделать вывод, что деятельность БАПОР сводится только к регистрации палестинских беженцев, предоставлению им определенных услуг гуманитарного характера. Но самое главное – до сих пор не решена проблема их международной защиты в том объеме, как она осуществляется УВКБ ООН на основе его мандата или государствами, предоставляющими убежище, на основе Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года<sup>11</sup>.

Еще одна проблема заключается в том, что правовой статус палестинцев различен в зависимости от времени их переселения и настоящего места жительства. Почти 850 тыс. палестинцев<sup>12</sup> имеют в настоящее время израильское гражданство. Некоторые палестинцы получили гражданство за пределами стран Ближнего Востока. Из арабских государств, принимавших палестинских беженцев, лишь Иордания предоставила гражданство значительному их числу. Гражданский статус остальных палестинцев, по меньшей мере, не определен, что поставило многих из них в невыносимое положение.

Палестинцы, имеющие израильское гражданство, являются во многих отношениях “гражданами второго сорта”. Уровень образования, занятости, социального обеспечения, качество жилья – все на порядок ниже, чем для остального населения. Палестинцы, живущие на оккупированных территориях, испытывают еще большие трудности. В течение многих лет они находятся в положении заключенных, в отношении них действуют жесткие ограничения на трудоустройство, доступ к земле и государственным услугам, свободу передвижения и осуществление других прав человека. Согласно докладам Комиссии ООН по правам человека, палестинцы на оккупированных территориях часто подвергаются коллективным наказаниям, что является нарушением Женевских конвенций 1949 года.

На палестинцев, проживающих в арабских государствах, распространяются положения Касабланкского протокола 1965 года, согласно которому подписавшие его государства обязуются соблюдать в отно-

<sup>11</sup> Начиная с 1989 г., после начала “интифады”, БАПОР стало выполнять на практике ограниченную функцию по защите палестинских беженцев от оккупационных сил. Подробнее см. Takkenberg, L. “The Protection of Palestine Refugees in the Territories Occupied by Israel”, 3 IJRL 414 (1991).

<sup>12</sup> В это число входят палестинцы, оставшиеся в Израиле после 1948 г., а также их дети.

шении палестинцев право на труд, свободу передвижения как в пределах соответствующих стран, так и между ними, а также обеспечить осуществление в полной мере всех прав, которыми пользуются граждане страны проживания.

Однако в связи с тем, что арабские государства придавали огромное значение сохранению национальной самобытности палестинцев и подерживали их требование о создании собственного государства, эти права ограничивались лишь предоставлением гражданства. Тем не менее, в последние годы, вследствие конфликта между палестинским националистическим движением и правительствами арабских государств, правовой статус палестинцев понизился. В результате лишь немногие из них имеют сегодня в арабских государствах гарантированное право оставаться в стране проживания.

Большие трудности возникают у многих палестинцев при переездах, поскольку для них не были разработаны типовые проездные документы. Как известно, они различны в зависимости от страны проживания, даты прибытия, семейного положения и наличия средств к существованию. Палестинцам также может быть отказано в праве повторного въезда в страну, где они родились, если срок действия проездных документов истек, пока они находились за ее пределами.

В связи с их неопределенным гражданским статусом палестинские беженцы в особой степени подвержены высылке. Например, те из них, кто проживает в странах Персидского залива и Ливии, во многом приравниваются к другим трудящимся-мигрантам. При этом предполагается их безусловное возвращение в страну убежища независимо от срока проживания и трудового стажа в другой стране. Их уязвимость стала очевидной во время кризиса в Персидском заливе 1990-1992 годов, когда около 350 тыс. палестинцев в принудительном порядке были высланы из Кувейта и других стран Персидского залива.

Наименее безопасно положение палестинцев, живущих в секторе Газа, куда многие из них бежали во время конфликтов 1948 и 1967 гг. Когда Газа находилась под управлением Египта, палестинцам выдавали египетские документы. Однако при переездах они оказались мало пригодными. Лица, бежавшие в Иорданию, получили документы, подлежащие продлению каждые два года и не подтверждающие гражданство этой страны.

Последующие десятилетия показали полную неэффективность разработанной системы защиты палестинских беженцев, которая стала



носить декларативный и формальный характер. Призывы ГА ООН к Комиссии и Агентству найти решения проблем беженцев не принесли никаких результатов. Да и как можно реализовать подобные призывы, если отсутствует элементарный международно-правовой инструментарий, с помощью которого БАПОР мог бы предпринять определенные меры по решению проблемы палестинских беженцев. Более того, напряженность в отношениях между Израилем и Палестиной позволяет предположить, что в ближайшее время не будут найдены пути решения проблемы палестинских беженцев. Прибавьте к этому и вопрос об их гражданстве<sup>13</sup>. Израиль проводит политику непредоставления своего гражданства арабской части населения. Не торопятся этого делать и арабские государства, за исключением Иордании, выдвигая тезис о том, что проблема беженцев может быть решена посредством репатриации и самоопределения.

Несмотря на эти отрицательные моменты и достаточную противоречивость, процесс мирного урегулирования на Ближнем Востоке дает надежду на возможность решения проблем гражданства и безгражданства палестинцев. Вскоре после передачи в конце 1995 г. большей части сектора Газа и части территории на Западном берегу под управление Палестинской администрации началась выдача палестинских паспортов жителям этих территорий. Эти документы, признанные более чем 40 странами, включая Израиль, Канаду, США и страны Европейского союза, позволяют передвигаться за пределами территорий, контролируемых Администрацией. Однако сохраняющаяся напряженность в регионе значительно затрудняет передвижение палестинцев. Кроме того, эти паспорта не определяют гражданский статус их владельцев, поскольку Палестинская администрация не имеет суверенитета над этими территориями.

В начале 1997 г. был разработан проект закона о палестинском гражданстве. Среди проблем, которые должны быть решены, немаловажен вопрос о статусе беженца, который предоставляется по мужской линии – главе семьи. Если же для определения палестинского гражданства за критерий будет приниматься статус беженца либо регистрации в качестве такового, многие палестинские беженки, мужья которых не

---

<sup>13</sup> В соответствии с международным правом палестинские беженцы являются апатридами, несмотря на то, что некоторые страны признали Палестину, а ООН – Организацию освобождения Палестины в качестве полномочного представителя палестинского народа.

были зарегистрированы, а также их дети могут не получить гражданства, что усугубит их и без того маргинальное положение.

Международное сообщество также не торопится найти разрешить создавшуюся запутанную ситуацию. С одной стороны, палестинские беженцы де-факто и де-юре обеспечены правовой и политической защитой, но с другой – эта защита напоминает скорее всего мираж в пустыне, чем реально существующий и действующий механизм. На примере палестинских беженцев отчетливо просматривается неэффективность международного сотрудничества государств и международной системы защиты беженцев и перемещенных лиц.

Однако необходимо отметить предпринятые в последние годы Генеральной Ассамблеей ООН попытки разрешить проблему палестинских беженцев. На своей 52-ой сессии она приняла по данному вопросу семь резолюций<sup>14</sup>. В первой резолюции “Помощь палестинским беженцам” Генеральная Ассамблея с сожалением констатировала, что репатриация беженцев или выплата им компенсации, предусмотренные п. 11 ее резолюции 194(III), не были осуществлены; отметила, что проблема структурного дефицита БАПОР предвещает почти неизбежное ухудшение положения палестинских беженцев, что может негативно сказаться на мирном процессе.

Резолюция 52/59 ГА ООН “Лица, перемещенные в результате военных действий в июне 1967 года и последующих военных действий” подтвердила право указанных в ней лиц на возвращение в свои жилища или места прежнего проживания на территориях, оккупированных Израилем; одобрила действия Генерального комиссара БАПОР по оказанию чрезвычайной помощи данной категории лиц.

Резолюция 52/61 “Операции Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ” призвала Израиль признать де-юре применимость четвертой Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. и неукоснительно выполнять ее положения; просила Генерального комиссара БАПОР приступить к выдаче удостоверений личности палестинским беженцам; настоятельно призвала все государства, специализированные учреждения и неправительственные организации выплатить свои взносы Агентству, с тем чтобы повысить его возможности по оказанию гуманитарной помощи палестинским беженцам.

---

<sup>14</sup> Резолюции 52/57 - 52/63.

Исходя из вышесказанного, можно сделать следующие выводы:

1) созданное для решения проблем палестинских беженцев БАПОР предоставляет им только помощь гуманитарного характера, в то время как они нуждаются в эффективной полномасштабной международной защите (которая включает правовую охрану), сходной с той, что предоставляется УВКБ ООН на основе своего Устава или государствами убежища на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.; Агентство неспособно решить проблему палестинских беженцев, число которых не уменьшилось, а, наоборот, постоянно растет;

2) по своему характеру БАПОР – временное и специальное учреждение, созданное ООН и действующее вне общей системы международной защиты беженцев. Полномочия этого органа, не позволяющие ему комплексно решать проблемы палестинских беженцев, носят специальный, строго направленный характер;

3) все попытки ООН и ее учреждений решить проблему палестинских беженцев имели отрицательный результат, что говорит о ее полной неэффективности в данном вопросе<sup>15</sup>;

4) государства, на территории которых в настоящее время размещены палестинские беженцы, не стремятся и скорее всего не желают участвовать в решении проблемы палестинских беженцев путем предоставления им убежища или гражданства;

5) отсутствует эффективный международно-правовой инструментарий, касающийся данной проблемы, а существующий носит формальный и декларативно-рекомендательный характер; международно-правовые документы, касающиеся проблемы палестинских беженцев и имеющие обязательную юридическую силу, не соблюдаются сторонами в конфликте, прежде всего, государством Израиль.

Каковы же пути решения этой полувековой проблемы? По мнению автора, существует несколько вариантов ее решения. Рассмотрим каждый из них подробнее.

---

<sup>15</sup> В своем годовом докладе о работе ООН “Партнерство во имя всемирного сообщества” Генеральный секретарь ООН Кофи А. Аннан отметил следующее: “Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, осуществляющее деятельность как в гуманитарной области, так и в области развития, продолжает оказывать помощь и предоставлять социальные услуги 3,5 млн. палестинских беженцев в Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике, на Западном берегу и в секторе Газа. Однако в условиях, когда после наблюдающейся с 1993 года хронической нехватки бюджетных ресурсов бюджет 1998 года, составляющий 314 млн. долл. США, был сведен с дефицитом в 62 млн. долл. США, объем предоставляемых Агентством услуг и их качество продолжают снижаться”.

Первый вариант заключается в изменении международно-правового статуса существующего Ближневосточного Агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ. Необходимо расширить его полномочия: оно должно оказывать не только международную помощь данной категории беженцев, но, прежде всего, предоставлять им международную защиту в том объеме, каком она предоставляется УВКБ ООН.

Далее, необходимо предусмотреть международно-правовую ответственность Агентства за беженцев, подпадающих под его мандат. Кроме того, Агентство не должно носить временный и специальный характер. По аналогии с УВКБ ООН деятельность Агентства должна распространяться не только на беженцев, но и на лиц, которые в строгом юридическом значении не соответствуют критериям беженца<sup>16</sup>. Необходимо разработать и принять Устав Агентства, подобный Уставу УВКБ ООН. Одновременно следует увеличить численный состав его персонала, поскольку существующее ныне число сотрудников не может эффективно работать с более чем 3 млн. палестинских беженцев. Однако этот вариант не лишен недостатков: 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 непосредственно за защиту 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 вышеупомянутой Конвенции 1951 г.

Третий вариант – это разработка и подписание всеобъемлющего международного договора заинтересованными государствами, который регулировал бы все вопросы палестинской проблемы, в том числе правового и материального характера, а также палестинских беженцев.

---

<sup>16</sup> Т.е. на внутри перемещенных лиц, возвращающихся беженцев, лиц, нуждающихся в гуманитарной помощи, в большинстве своем, жертв вооруженных конфликтов.

Это означает, что в договоре должен быть использован комплексный подход к решению проблемы.

Самое главное – в рамках этого договора необходимо предусмотреть контрольный механизм, желательно со стороны ООН. Однако этот вариант едва ли реален, поскольку в настоящее время невозможно усадить за стол переговоров представителей государств, вовлеченных в этот долголетний конфликт, а тем более подписать такой договор. Подобный способ решения палестинской проблемы, думается, можно осуществить при соблюдении принципа недопустимости агрессии как способа приобретения новых территорий; обеспечении права палестинского народа на самоопределение и создании независимого государства Палестина; возврате Израилем всех оккупированных арабских территорий; формировании системы региональной безопасности путем разработки и подписания соответствующих мирных соглашений между всеми заинтересованными сторонами; выработки международных гарантий процесса прекращения войны и мирного урегулирования конфликта.

Четвертый вариант решения проблемы палестинских беженцев предусматривает завершение начатого процесса образования независимого государства Палестина и принятие им национального закона о гражданстве, который предусмотрел бы прием в гражданство всех палестинских беженцев, состоящих на учете в Ближневосточном Агентстве ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ. 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<sup>17</sup>, касается не права, но политики и международных отношений государств.

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

---

<sup>17</sup> Намеченное на сентябрь 2000 г. провозглашение независимого государства Палестина не состоялось, что опять откладывает решение проблемы палестинских беженцев на неопределенный срок.

Но, если правовое положение палестинских беженцев не только не улучшится, а, наоборот, будет ухудшаться, они могут быть переданы под мандат УВКБ ООН. Вместе с тем они смогут ходатайствовать о признании за ними статуса беженцев, потому что они не имеют определенного гражданства и являются апатридами, вследствие чего подпадают под понятие “беженец”, зафиксированное в Уставе УВКБ и Конвенции 1951 года о статусе беженца.

В заключение приведем небольшую таблицу, вкратце освещающую историю создания и деятельности БАПОР.

### Хронология деятельности БАПОР в 1949–2001 гг.

1949 г.	Учреждение БАПОР в соответствии с резолюцией ГА ООН 302 (IV) от 08 декабря 1949 г. для предоставления гуманитарной помощи палестинским беженцам 1950 г. БАПОР начинает проведение операций с 1 мая с целью оказания помощи почти 915 тыс. беженцев из Палестины
1954 г.	БАПОР открывает первый центр обучения на Западном берегу реки Иордан
1964 г.	БАПОР организует Институт по подготовке преподавателей и учителей
1966 г.	Число зарегистрированных БАПОР палестинских беженцев превысило 1,3 млн. человек
1967 г.	Шестидневная арабо-израильская война вызвала перемещение несколько сотен тысяч беженцев с Западного берега реки Иордан и сектора Газа в Иорданию
1969-79 гг.	ГА ООН создает рабочую группу по финансированию БАПОР
1973 г.	Возобновление арабо-израильских вооруженных столкновений
1978 г.	Штаб-квартира БАПОР перемещается из Бейрута в Вену в результате начала гражданской войны в Ливане
1981 г.	Число палестинских беженцев, зарегистрированных БАПОР, составляет 1,9 млн. человек 1982 г. БАПОР начинает долгосрочную Программу оказания помощи беженцам в результате вторжения Израиля в Ливан
1988 г.	БАПОР организует широкую программу оказания помощи беженцам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа в связи с началом Интифады
1991 г.	Война в Персидском заливе вызывает массовый исход 400 тыс. беженцев из Палестины в Иорданию
1993 г.	БАПОР начинает I этап Программы по установлению мира
1994 г.	Принято решение о перемещении штаб-квартиры БАПОР в сектор Газа и Амман
1995 г.	БАПОР отмечает 45-ую годовщину со дня создания организации
2001 г.	БАПОР после проведения Израилем репрессивных действий в отношении палестинцев осуществляет программу оказания помощи палестинским беженцам на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа