



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 October 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 b) повестки дня

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Положение в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года*

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, Майкла Линка, представляемый в соответствии с резолюцией 5/1 Совета по правам человека.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, что позволило включить в него информацию о последних событиях.



Доклад Специального докладчика о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, Майкл Линк настоящим представляет Генеральной Ассамблее свой третий доклад. Доклад основан преимущественно на информации, предоставленной жертвами, свидетелями, представителями гражданского общества, представителями Организации Объединенных Наций и палестинскими должностными лицами в Аммане в ходе поездки Специального докладчика в регион в июне 2018 года. В докладе рассматривается ряд проблем, связанных с положением в области прав человека на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, и в Газе.

I. Введение

1. В настоящем докладе содержится краткий обзор наиболее насущных проблем в области прав человека на оккупированной палестинской территории, выявленных на момент представления доклада Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, по итогам бесед и встреч с представителями гражданского общества. Кроме того, в докладе содержится подробный анализ вопроса об аннексии и рассматриваются соответствующие правовые основы, а также ситуация на оккупированной палестинской территории, в частности на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим.

2. Специальный докладчик желает вновь подчеркнуть, что, несмотря на его запросы, Израиль пока не предоставил ему доступ на оккупированную палестинскую территорию. Последний раз он запрашивал доступ на оккупированную палестинскую территорию 24 апреля 2018 года. На момент подготовки настоящего доклада ответа от правительства Израиля получено не было. Специальный докладчик вновь обращает внимание на то, что, по его мнению, открытый диалог между всеми сторонами крайне необходим для защиты и поощрения прав человека, и напоминает Израилю о своей готовности и желании наладить взаимодействие. Кроме того, он по-прежнему отмечает, что получение доступа на оккупированную палестинскую территорию было бы крайне полезно для понимания основополагающих реалий, касающихся положения в области прав человека на территории. Упорное нежелание Израиля сотрудничать с мандатарием вызывает серьезную озабоченность и противоречит его обязательствам как государства — члена Организации Объединенных Наций.

3. Настоящий доклад основан преимущественно на предоставленных письменных материалах, а также на данных, полученных в ходе консультаций с представителями гражданского общества, жертвами, свидетелями, должностными лицами палестинского правительства и представителями Организации Объединенных Наций, состоявшихся в Аммане в ходе ежегодной поездки Специального докладчика в регион в июне 2018 года. Специальный докладчик желает отметить, что представители некоторых групп не смогли приехать в Амман, чтобы встретиться с ним, из-за ограничений на поездки, введенных израильскими властями. Это касается прежде всего лиц, которые должны были приехать из Газы, в связи с чем консультации со всеми базирующимися в Газе физическими лицами и организациями проводились в режиме видеоконференции.

4. В настоящем докладе Специальный докладчик в соответствии со своим мандатом¹ акцентирует внимание на обязательствах Израиля по международному праву в области прав человека и международному гуманитарному праву. Специальный докладчик подчеркивает, что эти обязательства ни в коем случае не относятся только к Израилю, и призывает всех субъектов обеспечивать уважение международного права в области прав человека и международного гуманитарного права в соответствии с их обязательствами, отмечая, что нарушение этих правовых норм, совершаемое любым субъектом, вызывает сожаление и будет лишь препятствовать достижению мира.

5. Специальный докладчик желает выразить признательность правительству Государства Палестина за всестороннее сотрудничество с мандатарием. Также он желает поблагодарить всех тех, кто приехал в Амман, чтобы встретиться с ним, а также тех, кто не смог приехать, но предоставил материалы в устной или

¹ В соответствии с мандатом Специального докладчика, изложенным в резолюции 1993/2 Комиссии по правам человека.

письменной форме. Кроме того, он вновь выражает благодарность Иордании за ее поддержку и за возможность провести встречи в Аммане.

6. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что он восхищается жизненно важной работой палестинских, израильских и международных правозащитных организаций и поддерживает эту работу. Такая работа имеет огромное значение не только для Специального докладчика, стремящегося выполнить свой мандат, но и для всего международного сообщества. Усилия правозащитных организаций по обеспечению того, чтобы точная и полная информация о положении на оккупированной палестинской территории всегда имелась в наличии, не должны остаться непризнанными. Как было подчеркнуто в докладе Специального докладчика, представленном Совету по правам человека в марте 2017 года (A/HRC/34/70), эти организации часто сталкиваются с серьезными препятствиями при выполнении своей работы, и Специальный докладчик отмечает, что с того времени эти препятствия стали еще более масштабными и труднопреодолимыми. Специальный докладчик призывает международное сообщество обеспечить уважение и защиту прав тех, кто выполняет эту сложную и в некоторых случаях опасную работу, и осудить любые попытки делегитимизировать или иным образом дискредитировать работу этих организаций.

II. Текущее положение в области прав человека

7. С момента представления предыдущего доклада Специального докладчика Генеральной Ассамблее (A/72/556) положение в области прав человека на оккупированной палестинской территории, особенно в Газе, лишь ухудшилось. В своем заявлении по итогам поездки в регион в июне 2018 года Специальный докладчик отметил, что в ходе своего третьего визита в регион с того времени, как он стал мандатарием, он столкнулся с более удручающим, чем когда бы то ни было, положением в области прав человека на оккупированной палестинской территории². К ключевым вопросам, поднятым в ходе этой поездки, относятся дальнейшее расширение и развитие поселений; предложение принять закон, который позволит официально аннексировать некоторые части Западного берега; возможное насильственное перемещение уязвимых общин бедуинов; сохранение атмосферы принуждения во многих частях Западного берега, включая Восточный Иерусалим, проявляющейся, в частности, в наличии контрольно-пропускных пунктов, закрытии территорий, лишении права на жительство и ограничении передвижения; дальнейшее ухудшение жизни в Газе почти во всех ее аспектах; и очевидное чрезмерное применение силы против демонстрантов в Газе, приводящее к большому числу погибших и раненых.

8. Вследствие ограниченности формата в настоящем докладе не представляется возможным дать всеобъемлющий обзор всех вызывающих озабоченность вопросов. Вместо этого Специальный докладчик стремится осветить в нем лишь некоторые проблемы, являвшиеся на момент подготовки доклада наиболее насущными. После их обсуждения будет проведен тщательный анализ вопроса об аннексии и рассмотрены как применимая правовая основа, так и текущее положение на оккупированной палестинской территории.

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit", 29 июня 2018 года. URL: www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23298&LangID=E.

Газа

9. Гуманитарная ситуация и положение в области прав человека в Газе продолжают неуклонно ухудшаться. Электроэнергетический кризис, усугубившийся в прошлом году, продолжается без заметных изменений, приводя к серьезному ограничению доступа палестинцев к медицинскому обслуживанию, образованию и источникам средств к существованию. С начала 2018 года жители Газы не имеют доступа к электроэнергии более чем на шесть часов в день, а в течение большинства дней это время ограничивается лишь четырьмя или пятью часами³. В последние месяцы Организация Объединенных Наций обращалась с неоднократными призывами в чрезвычайном порядке направить в Газу топливо, с тем чтобы предотвратить полную и имеющую катастрофические последствия остановку предоставления основных услуг, особенно после того как Израиль ввел ограничения на ввоз топлива в Газу⁴. Всемирный банк сообщил, что в настоящее время экономика Газы находится в состоянии «свободного падения»: в первом квартале 2018 года темпы ее роста составили минус 6 процентов; в качестве основной причины была указана блокада, однако были отмечены и другие сопутствующие факторы, в том числе значительное сокращение финансирования Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и решение Палестинской администрации уменьшить заработную плату сотрудников в Газе⁵.

Демонстрации и применение силы

10. 31 марта 2018 года вдоль разделительного ограждения на границе с Газой начались демонстрации под лозунгом «Великого марша возвращения»: палестинцы в Газе требуют соблюдения их права на возвращение в свои дома и прекращения блокады. Большинство населения Газы составляют палестинцы, которые были с применением насилия изгнаны из своих домов и со своих земель в течение и после 1948 года. Вот уже 11 лет в отношении Газы действует всеобъемлющая сухопутная, морская и воздушная блокада, и у многих жителей никогда не было возможности покинуть Газу. Доступ к основным медицинским услугам, образованию и источникам средств к существованию серьезно ограничен. Беспрецедентное сокращение объема финансирования БАПОР, которое предоставляет широкий спектр услуг от медицинской помощи и образования до защиты, будет иметь разрушительные последствия для жителей Газы⁶. Перед ли-

³ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Gaza Strip electric supply database, URL: www.ochaopt.org/page/gaza-strip-electricity-supply.

⁴ См., например, United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Funding for emergency fuel needed immediately to avoid catastrophic breakdown in essential services”, 5 сентября 2018 года. URL: www.ochaopt.org/content/funding-emergency-fuel-needed-immediately-avoid-catastrophic-breakdown-essential-services; и “Entry of emergency fuel urgently needed to avoid closure of hospitals and overflow of sewage in Gaza streets”, 8 августа 2018 года. URL: <https://www.ochaopt.org/content/entry-emergency-fuel-urgently-needed-avoid-closure-hospitals-and-overflow-sewage-gaza>.

⁵ World Bank, “Cash-strapped Gaza and an economy in collapse put Palestinian basic needs at risk”, пресс-релиз, 25 сентября 2018 года. URL: www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/25/cash-strapped-gaza-and-an-economy-in-collapse-put-palestinian-basic-needs-at-risk.

⁶ Стефан Дюжаррик, пресс-секретарь Генерального секретаря, заявление от имени Генерального секретаря по поводу Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, 31 августа 2018 года. URL: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-08-31/statement-attributable-spokesman-secretary-general-unrwa.

цом этих проблем и в знак протеста против таких условий жители Газы (численность протестующих варьируется) каждую пятницу начиная с 30 марта собираются у разделительного ограждения между Газой и Израилем.

11. На момент подготовки настоящего доклада более 200 палестинцев были убиты израильскими силами безопасности в Газе, 150 из них в ходе демонстраций. Среди погибших было 38 детей. Только 14 мая в ходе демонстраций были убиты по меньшей мере 42 палестинца, в том числе 6 детей⁷. Наряду с высоким числом погибших было отмечено крайне большое количество пострадавших: более 21 000 палестинцев были ранены, причем более 5300 из них получили ранения в результате применения боевых патронов. Другие телесные повреждения были вызваны, среди прочего, слезоточивым газом и резиновыми пулями с металлическим сердечником. Также в ходе отчетного периода был убит 1 израильтянин, и 37 получили ранения⁸. Демонстрации не прекращаются, и число погибших и раненых продолжает расти; например, 28 сентября 2018 года израильскими силами безопасности были убиты семь палестинцев, в том числе двое детей⁹. Отрицательное воздействие этой ситуации на детей невозможно переоценить, и, несмотря на призывы международного сообщества обеспечить уважение прав детей, они по-прежнему гибнут и получают ранения¹⁰.

12. Хотя эти демонстрации носят в основном мирный характер, имели место инциденты, в ходе которых палестинцы бросали бутылки с зажигательной смесью в сторону границы или запускали горящих воздушных змеев в сторону Израиля, что приводило к возгоранию посевов. Согласно сообщениям, демонстранты пытались прорваться через разделительное ограждение между Газой и Израилем. Все акты насилия вызывают сожаление и должны осуждаться. Однако факт применения некоторыми демонстрантами насилия не смягчает серьезную обеспокоенность по поводу реакции Израиля на демонстрации¹¹. В соответствии с действующей правовой основой определяющим моментом является не применение насилия, а наличие непосредственной угрозы для жизни сотрудника правоохранительных органов. Как отметил Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, трудно понять, как сжигание шин, бросание камней или даже метание бутылок с зажигательной смесью со значительного расстояния в сторону хорошо защищенных сотрудников сил безопасности, находящихся в оборонительной позиции, может рассматриваться в качестве такой угрозы¹².

⁷ Джейми Макголдрик, координатор по гуманитарной деятельности на оккупированной палестинской территории, заявление о потерях среди палестинского населения в секторе Газы, 29 сентября 2018 года. URL: www.ochaopt.org/content/statement-humanitarian-coordinator-occupied-palestinian-territory-mr-jamie-mcgoldrick и <https://www.ochaopt.org/content/fifty-five-palestinians-killed-and-thousands-injured-gaza>.

⁸ Все данные, приведенные в этом пункте, взяты из публикации United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian snapshot: casualties in the context of demonstrations and hostilities in Gaza”, 30 марта — 4 октября 2018 года. URL: www.ochaopt.org/content/humanitarian-snapshot-casualties-context-demonstrations-and-hostilities-gaza-30-march-4.

⁹ Макголдрик, заявление о потерях среди палестинского населения в секторе Газы.

¹⁰ Джейми Макголдрик, координатор по гуманитарной деятельности на оккупированной палестинской территории, Джеймс Хинан, глава УВКПЧ на оккупированной палестинской территории, и Женевиер Бутэн, специальный представитель Детского фонда Организации Объединенных Наций в Государстве Палестина, совместное заявление для прессы “Children’s rights must be put first”, 1 августа 2018 года. URL www.ochaopt.org/content/children-s-rights-must-be-put-first.

¹¹ Sari Bashi, “Don’t blame Hamas for the Gaza bloodshed”, Human Rights Watch, 22 мая 2018 года. URL: www.hrw.org/news/2018/05/22/dont-blame-hamas-gaza-bloodshed.

¹² OHCHR, “Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”, 27 апреля 2018 года. URL: <https://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E>.

13. Правительство Израиля характеризует демонстрации как «кампанию конфронтации», начатую ХАМАС, и возлагает на ХАМАС ответственность за убийство палестинцев израильскими силами¹³. Кроме того, правительство Израиля связывает текущие события в Газе с предыдущим периодом эскалации насилия на Западном берегу, который начался в октябре 2015 года и продолжался несколько месяцев; период с 2015 года был назван «волной террора»¹⁴. Специальный докладчик отмечает, что, действительно, многие из проблем, поднятых в его докладе Генеральной Ассамблее за 2016 год (A/71/554), в котором рассматривался и всплеск насилия на Западном берегу, сегодня лишь усугубились, что относится, в частности, к очевидному чрезмерному применению силы израильскими силами безопасности. Как отмечалось в этом докладе, в течение примерно одного года более 230 палестинцев были убиты на Западном берегу, в том числе в Восточном Иерусалиме, в ходе демонстраций и нападений, совершенных или предположительно совершенных палестинцами в отношении израильтян (см. A/71/554, пункты 9–14). В последние месяцы в Газе зафиксировано не меньшее число смертей и чрезвычайно большое количество ранений палестинцев в результате действий израильских сил. Практика применения смертоносной силы в качестве ответа на демонстрации идет вразрез с нормами права в области прав человека и с защищаемыми международными ценностями свободы выражения мнений и свободы собраний и ассоциаций.

14. В соответствии с Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка оружие и смертоносная сила должны применяться только в качестве крайней меры и только в случае непосредственной угрозы смерти или серьезного ранения. В данной ситуации эти принципы вполне актуальны, поскольку израильские силы действуют вдоль разделительного ограждения между Израилем и Газой в своем правоохранительном качестве. Палестинские демонстранты противостоят хорошо вооруженным и оснащенным сотрудникам израильских сил безопасности, находящимся в оборонительной позиции, часто на расстоянии сотен метров от них. Даже в тех случаях, когда палестинцы бросали камни и бутылки с зажигательной смесью или приближались к израильским солдатам, согласно многочисленным свидетельствам, собранным целым рядом правозащитных организаций и проверенным Специальным докладчиком, большинство из этих инцидентов, как представляется, не несли в себе реальную угрозу для жизни или риск серьезного ранения хорошо вооруженных сотрудников израильских сил, что согласно соответствующим положениям права в области прав человека могло бы оправдать применение смертоносной силы¹⁵. Кроме того, по сообщениям, большинство погибших не были вооружены и были убиты из боевого оружия выстрелами в спину, голову или грудь.

¹³ Israel, Ministry of Foreign Affairs, “ Hamas launches confrontation campaign on Israel’s border”, 6 апреля 2018 года. URL: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Pages/Hamas-launches-confrontation-campaign-on-Israel's-border.aspx>; и Noa Landau, “ Netanyahu on Gaza protesters: Israel tried non-lethal methods, but Hamas wants them to die”, Haaretz, 7 июня 2018 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/netanyahu-on-gaza-protesters-hamas-wants-them-to-die-1.6156392.

¹⁴ Israel, Ministry of Foreign Affairs, “ Wave of terror 2015–2018”, 17 октября 2018 года. URL: <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Palestinian/Pages/Wave-of-terror-October-2015.aspx>.

¹⁵ См., например, Human Rights Watch, “ Israel: Gaza killings unlawful, calculated”, 3 апреля 2018 года. URL: www.hrw.org/news/2018/04/03/israel-gaza-killings-unlawful-calculated; B’Tselem, “ If the heart be not callous, on the unlawful shooting of unarmed demonstrators in Gaza”, меморандум с изложением позиции, апрель 2018 года. URL: www.btselem.org/publications/summaries/201804_if_the_heart_be_not_callous; Al Mezan Center for Human Rights, “ Child killed and 112 protesters injured on the 16th Friday of demonstrations”, пресс-

15. В этом контексте еще большую обеспокоенность вызывает следующее сообщение в официальном «Твиттере» пресс-секретаря Армии обороны Израиля, которое появилось 31 марта в начале демонстраций и впоследствии было удалено: «Ничто не осуществлялось неконтролируемым образом; все было точно и соразмерно, и мы знаем, куда попала каждая пуля»¹⁶. Следует отметить, что в условиях оккупации, как, например, в Газе, убийства в результате незаконного применения силы могут представлять собой преднамеренные убийства, что является серьезным нарушением статьи 147 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертой Женевской конвенции). Согласно статье 8 Римского статута Международного уголовного суда серьезные нарушения Женевских конвенций классифицируются как военные преступления¹⁷.

Ограничение доступа и передвижения в контексте демонстраций

16. Помимо применения силы, Израиль отреагировал на демонстрации введением ограничений на доступ и передвижение, что оказало существенное негативное воздействие на жителей Газы. Как отмечалось в моем докладе Совету по правам человека в марте 2018 года (см. [A/HRC/37/75](#), пункты 36–60), жители Газы сталкиваются с серьезными проблемами в том, что касается права на здоровье, из-за того, что инфраструктура в Газе приходит в негодность в результате продолжающейся 11 лет блокады и изоляции Газы со стороны Израиля, а также задержек или отказов в выдаче разрешений, необходимых для поездок за пределы Газы для получения медицинской помощи. Эти проблемы сохраняются и по сей день, и ситуация лишь усугубилась вследствие резкого роста потребностей, обусловленных большим числом пострадавших в ходе демонстраций. В июне 2018 года Управление по координации гуманитарных вопросов и Всемирная организация здравоохранения предупреждали об отчаянном положении в секторе здравоохранения в Газе, отмечая дефицит электроэнергии, сокращение заработной платы государственных служащих и нехватку основных лекарственных средств в качестве главных проблем, негативно сказавшихся на этом секторе в последние годы и месяцы¹⁸. Помимо большого числа пострадавших, внимание акцентировалось на сложности лечения пулевых ранений, что скажется на перспективах более долгосрочного восстановления для многих пациентов¹⁹.

17. Ввиду большого количества пациентов и сложности их лечения многим требовалась медицинская помощь, недоступная в Газе. Однако серьезную обеспокоенность вызывают трудности со своевременным получением разрешений, которые иногда могут и вовсе не выдаваться. В случае с огнестрельными ранениями быстрое лечение часто позволяет избежать ампутации. В одном случае

релиз, 15 июля 2018 года. URL: www.mezan.org/en/post/23073/Child+Killed+and+112+Protesters+Injured+on+the+16th+Friday+of+Demonstrations.

¹⁶ Hazem Balousha and Oliver Holmes, “The Gaza Strip mourns its dead after protest is met with bullets”, The Guardian, 31 марта 2018 года. URL: www.theguardian.com/world/2018/mar/31/weary-angry-gazans-bury-dead-after-deadly-border-conflict.

¹⁷ См. также Fatour Bensouda, Prosecutor, International Criminal Court, statement regarding the worsening situation in Gaza, 8 апреля 2018 года. URL: www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180408-otp-stat. В этом заявлении было отмечено, что «акты насилия в отношении гражданских лиц в ситуациях, подобных сложившейся в Газе, могут представлять собой преступления согласно Римскому статуту Международного уголовного суда, ... как и использование гражданского населения в целях прикрытия военной деятельности».

¹⁸ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Gaza’s health sector struggles to cope with massive influx of casualties amid pervasive shortages”, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, май 2018 года. URL: www.ochaopt.org/content/gaza-s-health-sector-struggles-cope-massive-influx-casualties-amid-pervasive-shortages.

¹⁹ Médecins sans frontières, “Gaza: a long ordeal awaits hundreds of wounded from the march of return”, 8 августа 2018 года. URL: www.msf.org/gaza-long-ordeal-awaits-hundreds-wounded-march-return.

двоим раненым молодым людям в возрасте 17 и 20 лет было отказано в разрешении на выезд, в результате чего каждому из них пришлось ампутировать ногу. В качестве причины отказа израильские власти привели их участие в демонстрациях²⁰. 8 апреля правозащитные организации «Адала» и «Аль-Мезан» подали петицию от имени пациентов в Верховный суд Израиля. В ожидании решения суда оба пациента перенесли ампутацию. 16 апреля суд постановил, что одному из мужчин — Юсефу аль-Кронзу — будет выдано разрешение на выезд из Газы для дополнительного хирургического лечения, поскольку существует риск того, что будет ампутирована его вторая нога²¹. Отказ в доступе к необходимой медицинской помощи непропорционален и представляет собой нарушение обязательств Израиля в соответствии с нормами права в области прав человека, а также его обязательств как оккупирующей державы в соответствии с международным гуманитарным правом.

18. Помимо ограничений на поездки физических лиц, Израиль в последние месяцы ввел ограничения на ввоз товаров первой необходимости в Газу. Израильские власти четко заявили, что эти меры принимаются в ответ на запуск горящих воздушных змеев в сторону израильской территории, который привел к значительному ущербу для израильских посевов²². В результате возникла острая нехватка, среди прочего, резервного топлива. Как отмечалось выше, Организация Объединенных Наций неоднократно предупреждала о возможности полного коллапса в предоставлении основных услуг, если не будет разрешен ввоз топлива в Газу. Тот факт, что условия жизни всего населения Газы могут еще больше ухудшиться из-за действий горстки лиц, указывает на применение мер коллективного наказания, что запрещено статьей 33 четвертой Женевской конвенции.

Подотчетность

19. С самого начала демонстраций Генеральный секретарь призывал к проведению независимого и транспарентного расследования инцидентов²³. С аналогичными призывами неоднократно выступали Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и ряд мандатариев специальных процедур Совета по правам человека, включая Специального докладчика²⁴. Принимая во внимание ключевое значение подотчетности для любых усилий по достижению мира и предотвращению нарушений международного права в будущем, Специальный докладчик с удовлетворением отмечает принятое Советом по правам человека в соответствии с его резолюцией S-28/1

²⁰ Jack Khoury, “Israel denied passage for medical treatment to two Palestinians who protested in Gaza – and their legs were amputated”, Haaretz, 12 апреля 2018 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/two-gazan-protesters-legs-amputated-after-israel-denies-entry-1.5993161.

²¹ Al Mezan Center for Human Rights, “Israel Supreme Court rules on Adalah-Al Mezan petition: Israel must let Palestinian youth wounded by Israeli gunfire at protests leave Gaza for urgent care”, пресс-релиз, 16 апреля 2018 года. URL: www.mezan.org/en/post/22707.

²² BBC, “Israel closes main Gaza goods crossing in response to arson attacks”, 10 июля 2018 года. URL: www.bbc.com/news/world-middle-east-44777297.

²³ Фархан Хак, заместитель пресс-секретаря Генерального секретаря, заявление от имени Генерального секретаря по поводу положения в Газе, 30 марта 2018 года. URL: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2018-03-30/statement-attributable-spokesman-secretary-general-situation-gaza.

²⁴ OHCHR, “UN human rights experts condemn killings of Palestinians near Gaza fence by Israeli security forces”, 17 апреля 2018 года; “UN rights experts condemn Israel’s response to Palestinian protests in Gaza”, 6 апреля 2018 года; “Press briefing note on Gaza and Guatemala”, 17 апреля 2018 года; “Gaza deaths: Israel must address excessive use of force, Zeid says”, 27 апреля 2018 года. URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22950, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22924, www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22925&LangID=E, и www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22995&LangID=E, соответственно.

решение создать независимую комиссию по расследованию, которая должна стать важным средством достижения цели положить конец безнаказанности и обеспечить более эффективную, чем на сегодняшний день, процедуру возмещения ущерба жертвам.

20. В этой резолюции Совет постановил направить комиссию по расследованию, отметив «систематическое непроведение Израилем подлинных, беспристрастных, независимых, оперативных и эффективных расследований согласно требованиям международного права в отношении актов насилия и преступлений, совершенных против палестинцев оккупационными силами, и неустановление судебной ответственности за его военные действия на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим».

21. В апреле 2018 года министр обороны Израиля Авигдор Либерман заявил, что расследование убийств вдоль границы с Газой проводиться не будет²⁵. Затем в августе бригадный генерал Шарон Афек постановил начать расследование гибели двух молодых палестинцев: один из них (юноша в возрасте 15 лет) был убит в марте выстрелом в спину вблизи разделительного ограждения, а другой (юноша в возрасте 18 лет) был застрелен в июле в ходе демонстраций возле разделительного ограждения.

22. В апреле израильские и палестинские правозащитные организации подали два ходатайства в Верховный суд Израиля с требованием провести оценку законности правил Армии обороны Израиля, регулирующих открытие огня²⁶. В мае суд вынес свое решение, в значительной мере положившись на оценку фактов, проведенную государством, и, не проанализировав правила применения вооруженной силы Армией обороны Израиля, передал правовые вопросы на рассмотрение внутреннего механизма по расследованиям Армии обороны Израиля²⁷. Решение Верховного суда вызвало серьезную обеспокоенность, в том числе среди правоведов, в связи с недостаточно строгим судебным контролем за действиями израильских военных, поскольку, как представляется, Суд соглашается с аргументами государства, оправдывающими возможное применение смертоносной силы в отношении демонстрантов, которые не представляют какой-либо угрозы для жизни или угрозы серьезного ранения²⁸. В связи с этим возникают дополнительные вопросы относительно возможности обеспечения подотчетности в рамках системы военной юстиции.

²⁵ Loveday Morris and Hazem Balousha, “No inquiry into Gaza border deaths, says Israeli defense minister”, *Washington Post*, 1 апреля 2018 года. URL: www.washingtonpost.com/world/middle_east/no-inquiry-into-gaza-border-deaths-says-israeli-defense-minister/2018/04/01/f2562ca2-352d-11e8-b6bd-0084a1666987_story.html?utm_term=.cdab7561d170.

²⁶ Adalah, “Adalah and Al Mezan petition supreme court: order Israeli army to stop using snipers, live ammunition against Gaza protests” 24 апреля 2018 года. URL: www.adalah.org/en/content/view/9488; Gisha, “HCJ petition: revoke open-fire regulation permitting live fire on demonstrators not endangering human life”, 15 апреля 2018 года. URL: <http://gisha.org/updates/8804>; and Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”, 15 апреля 2018 года. URL: www.yesh-din.org/en/hcj-petition-revoke-rules-of-engagement-permitting-live-fire-non-dangerous-demonstrators-near-gaza-fence/.

²⁷ Yesh Din, “HCJ petition: revoke rules of engagement permitting live fire at non-dangerous demonstrators near Gaza fence”.

²⁸ См., например, Eliav Lieblich, “Collectivizing threat: an analysis of Israel’s legal claim for resort to force on the Gaza border”, *Just Security*, 16 мая 2018 года. URL: www.justsecurity.org/56346/collectivizing-threat-analysis-israels-legal-claims-resort-force-gaza-border/; и Elena Chachko and Yuval Shany, “The Supreme Court of Israel dismisses a petition against Gaza rules of engagement”, *Law Fare*, 26 мая 2018 года. URL: www.lawfareblog.com/supreme-court-israel-dismisses-petition-against-gaza-rules-engagement.

23. Наличие системы, в рамках которой дела могут передаваться в управление начальника военно-юридической службы, является необходимым, но не достаточным условием для обеспечения подотчетности. Также должны иметься свидетельства того, что сама эта система работает независимым, беспристрастным и транспарентным образом в соответствии с международными стандартами. Специальный докладчик согласен с мнением Верховного комиссара о том, что недостатки института начальника военно-юридической службы подрывают текущие и будущие усилия по обеспечению подотчетности в связи с этими инцидентами, «создавая ошибочное представление о том, что дела были эффективно рассмотрены в рамках системы военной юстиции» (см. [A/HRC/37/41](#), п. 14).

III. Аннексия

24. В современном международном праве аннексия любой территории строго запрещена. Этот запрет приобрел в международном праве статус нормы *ius cogens* в том смысле, что она признается международным сообществом в качестве одного из основополагающих принципов права, в отношении которого не допускаются никакие исключения или отступления²⁹. В настоящее время территориальные завоевания и аннексия рассматриваются как доставшиеся от более мрачных времен бедствия, с которыми нельзя мириться, поскольку они неизбежно приводят к разрушительным войнам, политической нестабильности, развалу экономики, систематической дискриминации и огромным человеческим страданиям³⁰. Хотя в современном мире аннексия еще не полностью искоренена, со времени создания Организации Объединенных Наций она стала куда менее частым явлением, и во многих случаях международное сообщество отказывается признавать притязания на аннексию.

25. Тем не менее аннексия остается одной из критических проблем в ходе израильско-палестинского конфликта. Израиль, оккупирующая держава, дважды официально аннексировал оккупированные территории, находящиеся под его контролем: Восточный Иерусалим (в 1967 и 1980 годах) и сирийские Голанские высоты (в 1981 году)³¹. Его отказ вернуть эти две территории, несмотря на широкое осуждение со стороны международного сообщества, способствует региональной нестабильности и серьезно ограничивает эффективность международного права. При этом за период оккупации после июньской войны 1967 года Израиль постоянно усугублял фактическую аннексию Западного берега, преднамеренно производя необратимые изменения на оккупированной территории, запрещенные международным гуманитарным правом; имеются в виду создание 230 поселений, в которых проживают более 400 000 израильских поселенцев; физическая и политическая изоляция 2,6 миллиона палестинцев на Западном берегу; распространение израильских законов на Западный берег и создание дискриминационного правового режима; неравный доступ палестинцев к природным ресурсам, социальным услугам, собственности и земле на оккупированном Западном берегу; и недвусмысленные заявления широкого круга видных израильских политических лидеров, призывающих к официальной аннексии всего Западного берега или его частей. За последние два года эти тенденции к аннексии лишь усилились. Один израильский адвокат по правам человека недавно за-

²⁹ Rainer Hofmann, "Annexation", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2013), paras. 21 and 38.

³⁰ Robert Yewdall Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law* (Manchester, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Manchester University Press, 1963, 2017).

³¹ Эти аннексии де-юре были осуждены Советом Безопасности в его резолюциях 478 (1980) и 497 (1981).

явил: «[правительство Израиля] постепенно уничтожает последние остатки приверженности концепции о том, что оккупация является временной и что существуют какие-либо обязательства по ведению переговоров с палестинцами. Цель ясна: одно государство, в котором проживают два народа, причем гражданством и гражданскими правами обладает только один из них»³².

26. Соответственно, основное внимание во второй части настоящего доклада уделяется анализу тенденций в связи с совершенными Израилем аннексией Восточного Иерусалима де-юре и аннексией Западного берега де-факто, несовместимости таких аннексий с международно-правовыми нормами и обусловленному ими нарушению права палестинского народа на самоопределение.

A. Аннексия в современном международном праве

27. После 1945 года и горького опыта десятилетий глобальных войн, которые подпитывались жадной территориальной экспансии, международное сообщество взялось за искоренение войн, завоеваний и аннексий в качестве инструментов национальной политики. В соответствии со статьями 2 (3) и (4) Устава Организации Объединенных Наций государства — члены Организации Объединенных Наций должны разрешать свои международные споры мирными средствами, и аннексия, следовательно, стала незаконной³³. В Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (Декларация о дружественных отношениях), единогласно принятой Генеральной Ассамблеей в 1970 году, провозглашается, что никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными. С 1967 года Совет Безопасности по меньшей мере в восьми случаях прямо заявлял о недопустимости приобретения территории путем ведения войны или применения силы³⁴. Принцип недопустимости также неоднократно подтверждался Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека³⁵. В 2004 году Международный Суд заявил, что этот принцип приобрел статус нормы международного обычного права³⁶. Большинство ведущих специалистов по международному праву разделяют мнение о том, что запрет на завоевания и аннексии является одним из краеугольных камней современного международного права³⁷. Аннексия несовместима с основополагающими нормами, регулирующими режим оккупации; в соответствии с ними оккупирующая держава контролирует ту или иную территорию по определению на временной, а не постоянной или бессрочной основе, и должна управлять территорией в качестве опекуна в интересах покровительствуемого населения, живущего в условиях оккупации, а не для укрепления своего господства³⁸. Кроме

³² Michael Sbard, “Israel and annexation by lawfare”, *The New York Review of Books*, 10 апреля 2018 года. URL: www.nybooks.com/daily/2018/04/10/israel-and-annexation-by-lawfare/.

³³ Hofmann, “Annexation”, para. 14.

³⁴ Последний раз — в резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности.

³⁵ Последний раз — в резолюции 72/14 Генеральной Ассамблеи и резолюции 37/36 Совета по правам человека.

³⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, para. 87.

³⁷ Например: Malcolm N. Shaw, *International Law*, 8th ed. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017), стр. 372: «никакие территориальные приобретения, являющиеся результатом угрозы силой или ее применения, не должны признаваться законными»; Jennings, *The Acquisition of Territory in International Law*, стр. 56: «завоевание как способ получения территориального суверенитета перестало быть частью права».

³⁸ Orna Ben-Naftali, Michael Sbard and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory* (Cambridge, Cambridge University

того, аннексия находится в серьезном противоречии с основополагающим правом на самоопределение, представляющим собой обязательство *erga omnes* в соответствии с международным правом³⁹.

В. Эффективность запрета

28. Недавно ученые подтвердили, что юридический и дипломатический запрет на завоевания и аннексию оказал значительное сдерживающее воздействие и позволил уменьшить частоту возникновения этих явлений в период после 1945 года. В период 1816–1928 годов, до подписания Общего договора об отказе от войны в качестве орудия национальной политики (Пакта Бриана — Келлога), в среднем происходило 1,21 завоевания в год, в результате чего ежегодно приобреталось в среднем 295 486 кв. км территории. В период 1928–1948 годов, на первоначальном этапе действия Пакта, отмечалось лишь незначительное уменьшение масштабов завоеваний и аннексий: в среднем происходило 1,15 завоевания в год и приобреталось 240 739 кв. км территории. Однако с 1948 года, после появления Организации Объединенных Наций и закрепления соответствующих запретов в международном праве, произошло резкое сокращение этих показателей: в среднем только 0,26 завоевания в год и 14 950 кв. км территории. Важнее всего то, что многие современные завоевания и аннексии не признаются государствами. Таким образом, хотя война иногда по-прежнему может привести к военной победе, часто она не приносит долгосрочных юридических побед⁴⁰.

С. Определение аннексии де-факто

29. «Аннексия де-юре» широко признается в международном праве как официальное заявление государства о том, что оно претендует на постоянный суверенитет над территорией, которую оно захватило у другого государства⁴¹. Напротив, понятие «аннексия де-факто» обычно используется как описательный термин, характеризующий действия государства, которое занимается — часто с использованием не прямых и поступательных мер — изменением законодательной, политической, институциональной и демографической ситуации, с тем чтобы в будущем объявить о своих притязаниях на суверенитет над территорией, приобретенной путем применения силы или в результате войны, но без официального заявления об аннексии.

30. Учитывая широкий международный консенсус относительно незаконности аннексии, в современных условиях государства, захватившие территорию и желающие ее аннексировать, имеют серьезный стимул скрывать реальную направленность своих планов⁴². Обычно они прилагают все усилия для того, чтобы изменить «факты на местах» в целях подкрепления притязаний на суверенитет, откладывая официальное заявление из опасения дипломатической и политиче-

Press, 2018), стр. 399: «нормативная основа ограничивает полномочия оккупанта в плане как материальных аспектов, так и сроков, запрещая действовать образом, призванным обеспечить достижение постоянных результатов ... оккупация не дает права на обладание территорией; ... территория должна управляться по принципу опеки; и ... оккупация носит временный характер».

³⁹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall, I.C.J. Reports 2004*, paras. 88 and 155.

⁴⁰ Oona Hathaway and Scott J. Shapiro, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York: Simon and Schuster, 2017), chap. 13.

⁴¹ Hofmann, “Annexation”, para. 1.

⁴² Omar M. Dajani, “Israel’s creeping annexation” (2017), *American Journal of International Law*, vol. 111, p. 52.

ской реакции международного сообщества. Памятуя об этом, Специальный докладчик полагает, что для того чтобы запрет на аннексию был последовательным и эффективным, особенно в контексте оккупированной палестинской территории, международное право с его либеральными целями должно обеспечивать распространение абсолютного запрета на аннексию и на эти поступательные, но существенные меры, принимаемые государством в нарушение международного гуманитарного права, с тем чтобы заложить основу для будущих притязаний на суверенитет над завоеванной и/или оккупированной территорией⁴³.

31. Опираясь на правовую аргументацию, разработанную Омаром Даджани, Специальный докладчик предлагает учитывать следующие факторы при оценке того, перешло ли государство, осуществляющее де-факто аннексию, черту, отделяющую ее от незаконной аннексии:

а) эффективный контроль. Государство осуществляет эффективный контроль над территорией, которую оно захватило у другого государства⁴⁴;

б) осуществление суверенитета. Государство принимает активные меры, которые носят постоянный характер и соответствуют притязаниям на суверенитет над всей территорией или ее частями или которые предусматривают находящееся под запретом внесение изменений в местное законодательство, включая применение внутренних законов этого государства на территории, демографическую трансформацию и/или перемещение населения, длительный период оккупации и/или предоставление гражданства⁴⁵;

в) заявления о намерениях. К ним относятся заявления ведущих политических лидеров и/или представителей государственных учреждений с указанием на постоянный характер аннексии всей оккупированной территории или ее частей или с соответствующими призывами⁴⁶;

г) международное право и директивные указания. Государство отказывается признавать применимость международного права, в том числе норм, регулирующих режим оккупации, на территории и/или не выполняет директивные указания международного сообщества в отношении нынешнего и будущего статуса территории⁴⁷.

32. Суть вышеуказанной проверки состоит в том, чтобы с учетом обстоятельств каждого конкретного завоевания и/или оккупации определить, является ли

⁴³ Там же, стр. 53: «... хотя формальный акт аннексии является убедительным свидетельством намерений, его отсутствие ни в коей мере не является диспозитивным».

⁴⁴ Там же, стр. 52, где говорится об одном из элементов предусмотренной международным правом более старой проверки того, когда аннексия является состоявшейся.

⁴⁵ Там же, стр. 53 «... трудно представить себе меру — помимо прямого заявления об аннексии, — в большей степени свидетельствующую о намерении государства аннексировать территорию, чем создание гражданских поселений на этой территории». Кроме того, применение оккупирующей державой своих внутренних законов на оккупированной территории несовместимо с нормами, регулиющими режим оккупации, и находится под запретом именно для того, чтобы препятствовать аннексии; см. Ben-Naftali Sfar and Viterbo, *The ABC of the OPT*.

⁴⁶ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, стр. 52, где говорится об одном из элементов предусмотренной международным правом более старой проверки того, когда аннексия является состоявшейся. См. также Shaw, *International Law*, стр. 371: «намерение осуществить аннексию являлось одним из ключевых элементов уравнения».

⁴⁷ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, стр. 53: «отказ оккупанта признавать применимость норм, регулирующих режим оккупации, как представляется, будет служить подтверждением такого вывода [о действиях в качестве суверена], как и отказ выполнять предусмотренные такими нормами обязанности, которые непосредственно связаны с разграничением прав оккупанта и прав суверена».

образ действий государства в достаточной степени свидетельствующим об аннексии и несовместимым с правом на самоопределение и основополагающими принципами оккупации, включая временность, опеку и добросовестность (см. A/72/556). Если это так, то государство нарушает международный запрет на аннексию, даже если соответствующее официальное заявление отсутствует.

33. С учетом этой правовой основы можно приступить к анализу действий Израиля, оккупирующей державы, в отношении Восточного Иерусалима и Западного берега.

D. Аннексия и Восточный Иерусалим

34. Спустя несколько недель после военной оккупации Израилем Восточного Иерусалима и Западного берега — помимо прочих территорий — во время войны 1967 года Израиль официально установил свои законы и управление в Восточном Иерусалиме и 28 близлежащих палестинских деревнях, расположенных на Западном берегу, тем самым существенно расширив муниципалитет Иерусалима. В ходе аннексии 1967 года было захвачено не только 6400 дунамов земли в Восточном Иерусалиме, которые ранее находились под контролем Иордании, но и 65 000 дунамов земли на Западном берегу, в результате чего эти земли были присоединены к 38 000 дунамов земли, принадлежащих Западному Иерусалиму. В резолюциях 2253 (ES-V) и 2254 (ES-V) Генеральной Ассамблеи подавляющее большинство членов международного сообщества незамедлительно осудило эту аннексию де-юре. Израиль отказался выполнить положения этих резолюций и приступил к созданию постоянных демографических, структурных и институциональных реалий на местах в целях закрепления своих притязаний на суверенитет.

35. Впоследствии в июле 1980 года израильский кнессет принял квазиконституционный «Основной закон: Иерусалим, столица Израиля», в котором провозглашается, что Иерусалим, «единый и неделимый», есть столица Израиля. После этого международное сообщество вновь, на этот раз через Совет Безопасности, осудило эту аннексию самым решительным образом и заявило, что Основной закон является нарушением международного права и угрозой миру и безопасности. Кроме того, в своей резолюции 478 (1980) Совет Безопасности постановил, что все законодательные и административные меры и действия, осуществленные Израилем, оккупирующей державой, которые изменили или направлены на изменение характера и статуса Иерусалима, являются недействительными и должны быть немедленно отменены.

36. Не так давно Организация Объединенных Наций вновь подтвердила эти заявления в резолюции 2334 (2016) Совета и резолюции ES-10/19 Ассамблеи, назвав официальную аннексию Израилем Восточного Иерусалима незаконной.

37. В рамках своих постоянных усилий по обеспечению того, чтобы его аннексия Восточного Иерусалима де-юре стала необратимой, Израиль за последние пять десятилетий установил свои национальные законы и гражданскую власть в оккупированной части города, издал множество деклараций о постоянном суверенитете, изменил физические особенности и исторический характер Восточного Иерусалима, перенес туда ряд государственных учреждений, включая Министерство юстиции, и приступил к осуществлению широкомасштабной программы по созданию и расширению израильских поселений⁴⁸. В его действиях

⁴⁸ В ноябре 2000 года премьер-министр Эхуд Барак заявил, что «сохранение нашего суверенитета над Иерусалимом и принятие мер к тому, чтобы в нем проживало еврейское большинство, являются нашими главными задачами, и в этих целях Израиль построил

особенно отчетливо прослеживаются две тенденции, целью которых является увековечение израильской аннексии Восточного Иерусалима.

38. Во-первых, с 1967 года Израиль проводит последовательную политику в целях обеспечения того, чтобы подавляющее большинство жителей Иерусалима составляли израильские евреи, чего он добивается за счет строительства поселений и демографического манипулирования. В самом начале оккупации израильские национальные и муниципальные руководители установили две официальные политические цели, направленные на сохранение постоянной аннексии Израилем Восточного Иерусалима: увеличить размеры города, повышая тем самым его потенциал для размещения израильских еврейских поселений⁴⁹; и достичь целевого «демографического баланса» в городе, составляющего 70 процентов израильских евреев и 30 процентов палестинцев⁵⁰. Позднее, в 2000-х годах, эти руководители добавили третью цель: предотвратить развитие каких-либо национальных палестинских учреждений в Иерусалиме, способствуя тем самым ослаблению палестинских националистических настроений. Несмотря на все старания Израиля, ни одна из этих целей не была достигнута с полным успехом. Ни одно государство официально не признало претензии Израиля на суверенитет над Восточным Иерусалимом. Что касается демографического соотношения, то доля проживающих в Иерусалиме палестинцев в 2016 году составляла 38 процентов населения города, что выше показателя 1980 года, составлявшего 28 процентов⁵¹. Кроме того, проведенный в 2018 году опрос общественного мнения показал, что 97 процентов палестинских жителей Восточного Иерусалима решительно возражают против продолжения Израилем аннексии Восточного Иерусалима⁵². Несмотря на это, с 1967 года Израиль предпринял ряд существенных шагов для закрепления своих претензий на суверенитет над Восточным Иерусалимом, о чем говорится ниже.

39. В период с 1967 года в пределах расширенных границ Восточного Иерусалима было построено в общей сложности 15 официальных израильских еврейских поселений с общей численностью населения в 210 000 израильских поселенцев. Строительство этих поселений является грубым нарушением международного гуманитарного права⁵³. Поселения создаются для того, чтобы образовалась такая большая критическая масса поселенцев, чтобы в будущем ни у одного правительства Израиля не было политической возможности противостоять им или заставить их покинуть эту территорию. Одним из возмутительных последствий создания этих поселений, наряду со строительством разделительной стены и израильских поселений прямо за пределами нынешней городской черты, стало отделение Восточного Иерусалима — центра палестинской

крупные еврейские кварталы в восточной части города, где проживают 180 000 человек, и большие поселения в окрестностях Иерусалима, в частности города Маале-Адумим и Гиват-Зеев». URL: <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2000/Pages/Address%20by%20PM%20Barak%20on%20the%20Fifth%20Anniversary%20of%20th.aspx>.

⁴⁹ Bimkom— Planners for Planning Rights, *Trapped by Planning: Israeli Policy, Planning and Development in the Palestinian Neighbourhoods of East Jerusalem* (2014).

⁵⁰ B'Tselem, *A Policy of Discrimination: Land Expropriation, Planning and Building in East Jerusalem* (1995).

⁵¹ Jerusalem Institute for Policy Research, *Statistical Yearbook of Jerusalem*, No. 32 (2018), table III/4.

⁵² Udi Shaham, “Poll: 97% of east J’lem residents oppose Israeli control over entire city”, *Jerusalem Post*, 11 May 2018. URL: www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Poll-97-percent-of-east-Jlem-residents-oppose-Israeli-control-over-entire-city-556147.

⁵³ Резолюция 478 (1980) Совета Безопасности.

жизни — от Западного берега, что существенно ослабило их экономические, социальные, семейные и политические взаимосвязи⁵⁴. Совсем недавно муниципалитет Иерусалима предоставил израильским поселенцам разрешение выселять палестинских жителей Иерусалима из жилых кварталов Шейх-Джарра и Сильван, что привело к частым конфликтам и насилию⁵⁵.

40. Кроме того, законы и национальная власть Израиля применяются на всей территории Восточного Иерусалима, причем таким образом, что палестинские жители города систематически подвергаются дискриминации⁵⁶. Одним из наглядных примеров являются законы в области городского планирования⁵⁷. С 1967 года Израиль экспроприировал свыше 38 процентов земельного фонда Восточного Иерусалима исключительно под нужды израильских поселений, выделив всего лишь 15 процентов (8,5 процента общей территории Иерусалима) для удовлетворения жилищных потребностей проживающих в Иерусалиме палестинцев. Это привело к кризису в области жилищного строительства и планирования: лишь 8 процентов всех разрешений на строительство, предоставляемых муниципалитетом Иерусалима, выдается для палестинских кварталов Восточного Иерусалима, хотя плотность населения в этих кварталах в два раза выше, чем в израильских⁵⁸. По данным Ассоциации в защиту гражданских прав в Израиле, за последнее десятилетие местные и районные градостроительные органы Израиля не дали хода ни одному плану застройки палестинских кварталов, в результате чего деятельность по городскому планированию была приостановлена⁵⁹. Тревожным последствием такой дискриминации в области планирования стало то, что за последние десять лет по распоряжению израильских властей были снесены сотни палестинских домов, построенных без разрешений на строительство, получить которые практически невозможно. Только в 2016 году было снесено в общей сложности 123 единицы жилья, и более 15 000 палестинских домов, в которых проживают 100 тыс. палестинцев, т. е. треть всех палестинцев в Восточном Иерусалиме, находятся под угрозой сноса⁶⁰. Кроме того, многие палестинцы в Восточном Иерусалиме не могут зарегистрировать права собственности на землю в государственных органах, в результате чего они не имеют гарантированных прав владения имуществом, а его стоимость снижается⁶¹. Этот кризис в области городского планирования является одним из свидетельств проявляемого муниципалитетом Иерусалима уже много лет пренебрежения к палестинским районам Восточного Иерусалима в целом, где — в отличие от Западного Иерусалима — отмечаются гораздо более высокие показатели нищеты, выделяется намного меньше ассигнований из муниципального бюджета, социаль-

⁵⁴ См. www.btselem.org/jerusalem.

⁵⁵ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Forced Eviction in Occupied East Jerusalem* (forthcoming).

⁵⁶ По данному вопросу см. Society of St. Yves, *Everyone Pays the Price: Case Study of Jerusalem* (2017).

⁵⁷ Bimkom, *Trapped by Planning*.

⁵⁸ См. www.btselem.org/jerusalem. Данные основаны на количестве людей, проживающих в одной комнате.

⁵⁹ Association for Civil Rights in Israel, “East Jerusalem: facts and figures 2017”, 21 мая 2017 года. URL: <https://law.acri.org.il/en/2017/05/24/east-jerusalem-facts-and-figures-2017/>.

⁶⁰ Ir Amim and Bimkom— Planners for Planning Rights, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in the Palestinian Neighbourhoods of Jerusalem* (2017).

⁶¹ “East Jerusalem is the double-edged sword of Israel’s capital”, *Haaretz*, 10 апреля 2018 года. URL: www.haaretz.com/opinion/editorial/east-jerusalem-is-the-double-edged-sword-of-israel-s-capital-1.5988771.

ные и медицинские услуги отличаются низким качеством, а общественная инфраструктура приходит в упадок⁶². Хотя Израиль принудительно аннексировал Восточный Иерусалим, на его палестинских жителей по-прежнему не распространяется относительное благополучие, наблюдающееся в остальной части города.

41. Кроме того, правовой статус практически всех палестинских жителей Иерусалима в соответствии с израильским законодательством определяется как «постоянный житель», причем такой же правовой статус в Израиле имеют и иностранные граждане. Постоянно проживающие в стране палестинцы платят налоги и имеют право на получение государственных льгот и услуг, однако, в отличие от граждан, они не имеют гарантированного права оставаться в Иерусалиме. Хотя согласно нормам, регулирующим режим оккупации, палестинские жители Иерусалима являются «лицами, пользующимися защитой», Израиль не признает этот статус. С 1967 года Израиль отозвал вид на жительство у более чем 14 500 палестинских жителей Восточного Иерусалима; с 1995 года палестинские жители Восточного Иерусалима обязаны доказывать, что их «центр жизни» находится в этом городе, чтобы сохранить свой статус постоянных жителей; в противном случае они рискуют лишиться своего статуса и, таким образом, возможности вернуться в свои дома в Восточном Иерусалиме. Палестинцы из других частей оккупированной палестинской территории, не имеющие статуса постоянных жителей, не вправе на законных основаниях проживать в Иерусалиме или даже посещать его. Кроме того, израильские законы существенно ограничивают право на воссоединение семьи, лишая многих проживающих в Иерусалиме палестинцев возможности добиться того, чтобы статус постоянного жителя был предоставлен их супругам и детям, не имеющим законного вида на жительство в Иерусалиме⁶³.

42. Второй заметной тенденцией является то, что в последние годы израильское политическое руководство стало применять более агрессивные методы для борьбы с расширением демографического присутствия палестинцев в Восточном Иерусалиме и закрепления претензий Израиля на суверенитет над Восточным Иерусалимом. Эта тенденция приобрела две формы. Во-первых, во время строительства стены вокруг Иерусалима в 2000-х годах ряд палестинских районов был намеренно оставлен по ту сторону стены, где находится территория Западного берега. И, во-вторых, израильский кнессет принял ряд законодательных актов и рассматривает несколько других предлагаемых законопроектов, направленных на то, чтобы сделать аннексию Восточного Иерусалима Израилем необратимой.

43. Во время строительства стены, которая, по утверждению Израиля, строилась в качестве защитного ограждения, однако во многих местах заходит далеко вглубь оккупированной территории, Израиль не придерживался линии границ расширенного муниципалитета Иерусалима. Часть территории Западного берега вблизи Иерусалима оказалась внутри стены, при этом ряд крупных палестинских кварталов Иерусалима, в том числе Куфр-Акаб и Шуфат, были в одностороннем порядке вынесены за пределы стены. Иерусалимские палестинцы, живущие за пределами стены, численность которых составляет, по оценкам, 120 000–140 000 человек, официально все еще живут в Иерусалиме, по-прежнему имеют статус «постоянных жителей» и платят городские налоги, при этом

⁶² United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *The Palestinian Economy in East Jerusalem: Enduring Annexation, Isolation and Disintegration*, UNCTAD/GDS/APP/2012/2 (New York and Geneva, 2013).

⁶³ Civic Coalition for Palestinian Rights in Jerusalem, *Israel's Occupation: 50 Years and Counting* (2018).

некоторые из них работают в Иерусалиме и проходят через израильские контрольно-пропускные пункты, чтобы попасть на территорию города⁶⁴. Несмотря на это, израильское руководство по большей части забросило эти кварталы. Даже в сравнении с жалкими муниципальными услугами, предоставляемыми жителям палестинских районов в пределах стены, эти изолированные районы почти полностью заброшены: их жители лишены базовых социальных услуг и инфраструктуры, таких как водоснабжение, вывоз мусора, строительство дорог и канализация; в этих районах ощущается серьезная нехватка учебных заведений и учреждений социального обеспечения; сохраняется высокий уровень преступности; их жители страдают от дефицита жилья и перенаселенности; и в отсутствие эффективной системы выдачи разрешений практически все здания строятся без официальных разрешений⁶⁵. В октябре 2017 года министр по делам Иерусалима из кабинета министров Израиля Зеэв Элькин предложил, чтобы эти отдельные палестинские районы были исключены из муниципалитета Иерусалима и помещены под управление нового совета⁶⁶. Неизбежно напрашивается вывод о том, что строительство разделительной стены вокруг Иерусалима, охватывающей все израильские поселения в Восточном Иерусалиме и несколько близлежащих израильских поселений на Западном берегу, оставляя за пределами стены примерно одну треть палестинских жителей Иерусалима, было запланировано по демографическим соображениям таким образом, чтобы максимально увеличить численность израильского населения в Иерусалиме, существенно сократив при этом присутствие в городе палестинцев⁶⁷.

44. Недавние законодательные инициативы израильского кнессета также направлены на закрепление суверенитета Израиля над Восточным Иерусалимом и восстановление «демографического баланса» в городе⁶⁸. Среди них особенно выделяются две важные инициативы, о которых говорится ниже.

45. **«Основной закон: Иерусалим, столица Израиля».** В январе 2018 года кнессет внес поправки в Основной закон, согласно которым любое предложение о передаче «иностранным органу» «полномочий, относящихся к сфере юрисдикции Иерусалима» в ходе переговоров об окончательном статусе может быть одобрено только в том случае, если оно будет поддержано подавляющим большинством в 80 голосов членов кнессета (из общего числа в 120 голосов). Ранее Основной закон предусматривал, что такая передача могла быть санкционирована простым большинством голосов членов кнессета. После внесения этой поправки станет еще труднее получить одобрение кнессетом любого мирного соглашения, признающего палестинский суверенитет над Восточным Иерусалимом. Кроме того, эта поправка предоставляет законодательные полномочия изменять муниципальные границы Иерусалима таким образом, чтобы оставить за их пределами отдельные палестинские районы, находящиеся на Западном берегу по другую сторону стены.

⁶⁴ Association for Civil Rights in Israel, “East Jerusalem: facts and figures 2017”.

⁶⁵ Rachel Kushner, “‘We are orphans here’: life and death in East Jerusalem’s Palestinian refugee camp”, *New York Times*, 1 декабря 2016 года. URL: www.nytimes.com/2016/12/01/magazine/we-are-orphans-here.html.

⁶⁶ Nir Hasson and Jonathan Lis, “Israeli Minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem”, *Haaretz*, 29 октября 2017 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/.premium-israeli-minister-proposes-plan-to-reduce-number-of-arabs-in-jerusalem-1.5461071.

⁶⁷ Al-Haq, “A legal analysis of bills and legislation to revoke the permanent residencies of Palestinians and alter the status of Jerusalem”, юридический бюллетень, 7 марта 2018 года. URL: www.alhaq.org/en/wp-content/uploads/2018/03/LegalBriefJerusalem.pdf.

⁶⁸ Ir Amim, “Destructive unilateral measures to redraw the borders of Jerusalem” (January 2018).

46. **Законопроект «Большой Иерусалим».** В течение 2017 года кнессет рассматривал законопроект, предусматривающий преобразование в самостоятельные городские муниципалитеты пяти израильских поселений на Западном берегу (Бейтар-Иллит, Маалех-Адумим, Гиват-Зеев, Гуш-Эцион и Эфрат) при сохранении местной автономии этих поселений. Если этот законопроект о «мягкой аннексии» будет принят, то количество израильских поселенцев в Иерусалиме увеличится на 120 000 человек и, таким образом, еврейское большинство в городе будет усилено. Этот законопроект был разработан членом кнессета Йоавом Кишем («Ликуд»), который заявил, что он будет способствовать «ослаблению позиции арабов в столице» и «закреплению еврейского большинства»⁶⁹. Впоследствии премьер-министр Израиля отложил его рассмотрение, объяснив это необходимостью «согласовать» свою законодательную программу и новый законопроект с Соединенными Штатами Америки⁷⁰.

47. На момент подготовки настоящего доклада израильские власти угрожали снести палестинский поселок бедуинов Хан-аль-Ахмар, расположенный на Западном берегу, чуть восточнее Иерусалима. По мнению Специального докладчика и других лиц, принудительное выселение жителей поселка Хан-аль-Ахмар, несомненно, повлечет за собой насильственное перемещение, которое считается военным преступлением по международному праву⁷¹. Причина для сноса этого поселка заключается в том, чтобы освободить от палестинского населения территорию площадью 12 квадратных километров, известную как «коридор E1», и обеспечить тем самым территориальную непрерывность между Иерусалимом и крупным поселением Маале-Адумим на Западном берегу. Осуществление давних планов Израиля по освоению этой области за счет строительства большего количества израильских поселений будет способствовать достижению нескольких захватнических целей: а) закрепить территориальный суверенитет и демографическое господство Израиля в районе Большого Иерусалима; б) окончательно нарушить сохраняющуюся территориальную непрерывность между северной и южной частями Западного берега, уничтожив тем самым последнюю слабую надежду на достижение жизнеспособного урегулирования в соответствии с принципом сосуществования двух государств; и с) еще больше изолировать палестинские районы Восточного Иерусалима от Западного берега⁷².

Е. Аннексия и Западный берег

48. Пока Израиль официально не заявлял об аннексии той или иной части оккупированного Западного берега, поскольку на данный момент у него нет достаточной международной политической поддержки с какой бы то ни было стороны

⁶⁹ Yossi Verter, “Israeli ministers set to vote annexing West Bank settlements to Jerusalem”, *Haaretz*, 26 октября 2017 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/ministers-to-vote-on-annexing-west-bank-settlements-to-jerusalem-1.5460310.

⁷⁰ Jonathan Lis and Amir Tibon, “Netanyahu: Israel must coordinate Jerusalem annexation bill with U.S”, *Haaretz*, 29 October 2017.

⁷¹ Amnesty International, “Israel/OPT: demolition of Palestinian village of Khan al-Ahmar is cruel blow and war crime”, 30 сентября 2018 года. URL: www.amnesty.ca/news/israelopt-demolition-palestinian-village-khan-al-ahmar-cruel-blow-and-war-crime; Noa Landau, “European Parliament warns: eviction, demolition of Khan al-Ahmar would be war crime”, *Haaretz*, 13 сентября 2018 года. URL: <https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-european-parliament-warns-eviction-demolition-of-khan-al-ahmar-would-be-war-crime-1.6469916>.

⁷² Zena Agha, “Israel’s annexation crusade in Jerusalem: the role of Ma’ale Adumim and the E1 corridor”, Al-Shabaka, 26 марта 2018 года. URL: <https://al-shabaka.org/briefs/israels-annexation-crusade-in-jerusalem-the-role-of-maale-adumim-and-the-e1-corridor/>.

для такого шага⁷³. Официальная позиция Израиля перед остальными странами мира заключается в том, что, хотя он отрицает, что Западный берег (который он называет «Иудея и Самария») был оккупирован, и не признает применимость четвертой Женевской конвенции, он по-прежнему готов вести переговоры с палестинцами⁷⁴ по вопросу о его будущем статусе. Однако на практике дело обстоит иначе, поскольку вскоре после начала оккупации в июне 1967 года Израиль начал предпринимать многочисленные шаги, которые согласуются с целью установить суверенитет над Западным берегом, и в последние годы число этих шагов существенно увеличилось.

49. Первые израильские гражданские поселения на Западном берегу, первоначально замаскированные под военные лагеря, были созданы летом 1967 года⁷⁵. В последующий период Израиль построил или содействовал строительству около 230 поселений на всей территории Западного берега, в которых проживают свыше 400 000 поселенцев. Ни одна страна не создает гражданские поселения на оккупированной территории, если у нее нет захватнических замыслов, и именно по этой причине международное сообщество относит практику насаждения поселений к военным преступлениям⁷⁶. Политическая цель израильской поселенческой деятельности всегда заключалась в том, чтобы создать фактическую ситуацию суверенитета на местах и воспрепятствовать самоопределению палестинцев. План Дроблеса 1978 года, в котором приводятся обоснования зарождавшейся на тот момент поселенческой деятельности, гласит: «Государственные и необрабатываемые земли необходимо незамедлительно конфисковать в целях заселения территорий между районами, в которых сконцентрировано население, принадлежащее к меньшинствам [т.е. палестинцы на Западном берегу], и вокруг них, с целью сократить до минимума возможность становления в этих районах другого арабского государства»⁷⁷.

50. В течение пяти десятилетий оккупации Израиль постепенно усиливал свое суверенное влияние на всей территории Западного берега⁷⁸. Инфраструктура этой территории — канализационные системы, системы связи и электрические сети — была полностью интегрирована во внутреннюю систему Израиля. Системой водоснабжения на Западном берегу, которая основана на использовании изобильных горных водоносных пластов, с 1982 года владеет израильская государственная компания водоснабжения «Мекорот», при этом прибыль поступает преимущественно Израилю⁷⁹. Сеть автомагистралей, которая до 1967 года обслуживала главным образом направление север-юг, была перестроена в систему дорог между восточной и западной частями региона, чтобы соединить между собой поселения и связать их с израильскими городами, в результате чего была нарушена палестинская система транспортных перевозок⁸⁰. Экономика Западного берега подпадает под действие соглашения о едином таможенном союзе с

⁷³ Noa Landau and others, “White House strongly denies as ‘false’ Netanyahu’s claims of talks with U.S. on annexing West Bank settlements”, *Haaretz*, 12 февраля 2018 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-settlement-annexation-being-discussed-with-u-s-1.5810741.

⁷⁴ См. www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/israeli%20settlements%20and%20international%20law.aspx.

⁷⁵ Idith Zertak and Akiva Eldar, *Lords of the Land: The War over Israel’s Settlements in the Occupied Territories, 1967–2007* (New York, Nation Books, 2007).

⁷⁶ Римский статут Международного уголовного суда, статья 8(2)(b)(viii).

⁷⁷ David Kretzmer, “Settlements in the Supreme Court of Israel” (2017), 111 *American Journal of International Law*, vol. 111 (2017), p. 42.

⁷⁸ “Regularization law”, in Ben-Naftali, Sfar and Viterbo, *The ABC of OPT*.

⁷⁹ URL: www.btselem.org/water.

⁸⁰ Dajani, “Israel’s creeping annexation”, p. 54.

Израилем, которое позволяет более мощной экономике господствовать и процветать, в то время как более слабая экономика увядает в условиях отставания и зависимости⁸¹. Природные ресурсы Западного берега в значительной мере контролируются Израилем, который использует их прежде всего в своих интересах⁸². По распоряжению израильского военного командования израильское законодательство и нормативно-правовые акты применяются по отношению к проживающим на Западном берегу поселенцам на индивидуальной/территориальной основе, в то время как по отношению к палестинцам применяется искаженная версия оккупационного права, не предусматривающая многих мер защиты и гарантий⁸³. «Государственные земли» на Западном берегу, которые можно использовать в любых целях, практически всегда распределяются в пользу израильских поселений (99,76 процента), хотя израильские поселенцы составляют лишь 12 процентов населения Западного берега⁸⁴.

51. Особенно важно отметить, что Израиль в полной мере осуществляет гражданскую власть и выполняет функции по обеспечению безопасности в «зоне С» на Западном берегу, которая составляет более 60 процентов его территории. «Зона С», которая является пережитком начатого в Осло безжизненного процесса, находится под управлением Израиля в качестве исключительной территориальной базы для его поселений на Западном берегу. Всемирный банк отмечает, что 68 процентов площади «зоны С» отведено под израильские поселения, 21 процент — под закрытые военные зоны и 9 процентов — под природные заповедники⁸⁵. В пользу примерно 180 000–300 000 палестинских жителей был выделен лишь 1 процент территории «зоны С», где гражданская администрация Израиля ввела крайне ограничительный режим планирования, при котором палестинцам практически невозможно получить разрешение на строительство жилых и коммерческих зданий⁸⁶. В то время как израильские поселенцы пользуются той же полнотой юридических прав и экономических свобод, что и израильтяне, проживающие в Израиле, палестинцы в «зоне С» не имеют необходимой коммунальной инфраструктуры, живут в условиях сдавленной экономики, сталкиваются с препятствиями в виде повсеместных военных контрольно-пропускных пунктов, имеют ограниченный доступ к своим природным ресурсам и практически никогда не могут добиться одобрения своих генеральных планов строительства⁸⁷, что в совокупности, по данным Организации Объединенных Наций, создает атмосферу принуждения, заставляющую палестинцев покидать эти места⁸⁸. В соответствии с поправкой 2015 года к военному приказу 2003 года о несанкционированных постройках командующий Центральным командова-

⁸¹ UNCTAD, “Report on the UNCTAD Assistance to the Palestinian People: developments in the Economy of the Occupied Palestinian Territory”, TD/B/64/4, September 2017.

⁸² Shawan Jabarin, “Business and human rights in Palestine: a case study on the illegal exploitation of Palestinian natural resources”, Al-Haq, 30 January 2014.

⁸³ Yehuda and others, *One Rule, Two Legal Systems: Israel’s Regime of Laws in the West Bank* (Association for Civil Rights in Israel, 2014).

⁸⁴ Americans for Peace Now, “Land allocation in the West Bank – for Israelis only”, July 2018.

⁸⁵ World Bank, *West Bank and Gaza: Area C and the Future of the Palestinian Economy* (Washington, D.C., 2013).

⁸⁶ См. www.btselem.org/topic/planning_and_building.

⁸⁷ Ahmad El-Atrash, “Israel’s stranglehold on Area C: development as resistance”, Al-Shabaka, 27 сентября 2018 года. URL: <https://al-shabaka.org/commentaries/israels-stranglehold-on-area-c-development-as-resistance/>.

⁸⁸ Tovah Lazaroff, “UN: Israel policies forcing Palestinians to leave Area C of the West Bank”, Jerusalem Post, 27 июля 2016 года. URL: www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/UN-Israel-policies-forcing-Palestinians-to-leave-Area-C-of-the-West-Bank-462569.

нием имеет право выселять целые палестинские общины в «зоне С» без необходимости предварительного получения распоряжения о сносе каждой постройки⁸⁹.

52. Явление, которое организации гражданского общества некогда называли «ползучей аннексией Израилем Западного берега», было переименовано в «скачущую»⁹⁰ аннексию и «оккупационную аннексию»⁹¹. Израильское политическое руководство посчитало, что сложившаяся на данный момент международная обстановка, в особенности его отношения с нынешней администрацией Соединенных Штатов, благоприятствует исполнению его намерения упрочить свое постоянное господство над Западным берегом, несмотря на отсутствие поддержки официальной аннексии. В связи с этим с начала 2017 года в Израиле принимается поток законодательных актов о «мягкой аннексии», которые, как представляется, закладывают основу для будущих законодательных актов о «жесткой аннексии». В одной из последних редакционных статей ежедневной газеты «Гаарец», которая является ведущей либеральной газетой Израиля, было сказано, что правительство осуществляет юридическую аннексию посредством начавшегося недавно применения «все большего количества законов кнессета на Западном берегу и стирания «зеленой линии», в результате чего складываются две различные и неравноправные правовые системы для двух народов, проживающих на этой территории. В статье говорилось, что «у этого явления есть название» и что «Израиль больше не сможет отрицать реальность и скрывать от международного сообщества тот факт, что он является государством апартеида со всеми вытекающими последствиями»⁹².

53. В течение последних двух лет израильский кнессет либо принимал, либо рассматривал ряд законодательных актов, предусматривающих расширение сферы действия израильских законов до Западного берега или создающих условия для будущей аннексии в той или иной форме⁹³. Ниже описываются наиболее важные статуты, законопроекты и другие инициативы, в которых можно проследить эту недавнюю законодательную тенденцию.

54. Закон о легализации поселений в «Иудее и Самарии» позволяет задним числом легализовать аванпосты, построенные на частных палестинских землях. Хотя этот закон и предусматривает выплату компенсации палестинским землевладельцам, он лишает их права на возвращение имущества. Этот закон был принят кнессетом в феврале 2017 года, однако пока не вступил в силу из-за иска, поданного в Верховный суд Израиля рядом правозащитных организаций, оспаривающих правомерность этого закона. Во время выступления в Верховном суде представители правительства Израиля утверждали, что кнессет не подпадает под действие международного права и является источником правовых полномочий на оккупированной палестинской территории. Генеральный прокурор Израиля выступил против этого закона, однако заявил, что существующие законы уже предусматривают легализацию израильского строительства на частных палестинских землях на Западном берегу (см. A/HRC/37/43, пункты 16–17).

⁸⁹ Peace Now (Settlement Watch), “Mentality of annexation: changes in the interpretation of the laws regarding occupation”, January 2018.

⁹⁰ Americans for Peace Now, “From creeping to leaping: annexation in the Trump-Netanyahu era”, April 2018.

⁹¹ 11.11.11, “Occup’annexation: the shift from occupation to annexation in Palestine”, Brussels, 2017.

⁹² “The Knesset wants apartheid”, *Haaretz*, 1 июня 2018 года. URL: www.haaretz.com/opinion/editorial/the-knesset-wants-apartheid-1.6137367.

⁹³ Foundation for Middle East Peace, “Israel’s ‘creeping annexation’ policies – tables”, сентябрь 2018 года (содержит важный обзор недавних мер кнессета, направленных на осуществление аннексии). См. также <https://goo.gl/c9DK3L>.

55. Закон о высшем образовании предусматривает применение юрисдикции Совета высшего образования Израиля, регулирующего деятельность высших учебных заведений в стране, по отношению к учебным заведениям в поселениях на Западном берегу. Таким образом, он предоставляет этим учебным заведениям (в частности, Ариэльскому университету в поселении Ариэль) равный с другими израильскими университетами академический статус. Этот закон, который был принят в феврале 2018 года, служит иллюстрацией непосредственного применения внутренних израильских законов на оккупированной территории, что не только запрещено в соответствии с международным правом, но и является очевидным шагом в направлении аннексии.

56. Закон о «еврейском национальном государстве» является квазиконституционным основным законом, что означает, что он обладает преимущественной силой по сравнению с обычными законами кнессета. Этот закон, принятый в июле 2018 года, гласит, что право на самоопределение в Израиле принадлежит исключительно еврейскому народу. Одна из причин серьезной обеспокоенности по поводу этого нового основного закона, возникшая в связи с использованием термина «Земля Израиля», заключается в том, что он может применяться по отношению к Восточному Иерусалиму и Западному берегу под предлогом защиты израильских поселений или для оправдания других захватнических тенденций. В статье 7 этого основного закона говорится, что «Израиль считает развитие еврейских поселений делом государственной важности и будет проводить политику поощрения и стимулирования их создания и укрепления».

57. Поправка к Закону о Суде по административным вопросам, принятая в июле 2018 года, расширяет юрисдикцию Суда по административным вопросам Израиля в целях осуществления им весьма широких полномочий и рассмотрения ходатайств палестинцев с Западного берега по целому ряду вопросов, включая планирование и строительство в «зоне С», доступ лиц из некоторых районов Западного берега и выдачу разрешений на поездки. Эта поправка лишила Верховный суд Израиля полномочий по рассмотрению вопросов в этих тематических областях. Основная причина критики в адрес этой поправки заключается в том, что она расширяет юрисдикцию национального суда Израиля таким образом, что под нее подпадает «зона С», что является еще одним шагом на пути поэтапного распространения израильских законов на оккупированном Западном берегу.

58. В течение последних двух лет израильское политическое руководство стало гораздо более свободно выражать вслух то, на что в течение многих лет указывали действия израильского правительства. Намерения совершить аннексию совершенно очевидны, и теперь они не только открыто выражаются на словах, но и подтверждаются на деле. Одним из важных примеров изменения ситуации стало то, что 31 декабря 2017 года 1000 членом центрального комитета правящей партии «Ликуд» единогласно проголосовали в поддержку не имеющей обязательной силы резолюции об официальной аннексии Западного берега. В этой резолюции к избранным должностным лицам «Ликуда» был обращен призыв «... обеспечить беспрепятственное строительство и установить законы Израиля и его суверенитет во всех освобожденных районах еврейских поселений в Иудее и Самарии»⁹⁴. Кроме того, в последние месяцы ряд членом израильского кабинета министров открыто высказывались в поддержку официальной аннексии всего Западного берега или некоторых его частей:

⁹⁴ Chaim Levinson, “Netanyahu’s party votes to annex West Bank, increase settlements”, *Haaretz*, 1 января 2018 года. URL: www.haaretz.com/israel-news/.premium-netanyahu-s-party-votes-to-annex-west-bank-increase-settlements-1.5630099.

- Премьер-министр Биньямин Нетаньяху: «Это земля наших отцов, это наша земля. Мы останемся здесь навсегда ... Мы не допустим того, чтобы общины на земле Израиля были оторваны от своих корней»⁹⁵.
- Министр технологии Офир Акунис: «Вся земля Израиля принадлежит нам, что является неоспоримым фактом и не может вызывать разногласий. Концепция блоков поселений утратила актуальность, поскольку больше не осталось арабов, с которыми нужно вести переговоры»⁹⁶.
- Министр образования Нафтали Беннетт: «Сегодня израильский кнессет перешел от движения в направлении создания палестинского государства к движению в направлении установления суверенитета над Иудеей и Самарией ... Закон о легализации аванпостов — это лишь верхушка айсберга в процессе установления суверенитета»⁹⁷.
- Министр транспорта Исраэль Кац: «Сегодня на заседании кабинета по вопросам безопасности я предложу принять «Закон о Большом Иерусалиме», предусматривающий распространение суверенитета Израиля на близлежащие населенные пункты большого Иерусалима (Маале-Адумим, Гиват-Зеев, Бейтар-Иллит и Эцион-Блок) в целях их объединения с городом Иерусалимом и его укрепления за счет присоединения территорий и увеличения еврейского населения»⁹⁸.
- Министр юстиции Аелет Шакед: «Я считаю, что в израильских городах и деревнях [поселениях] должно применяться израильское законодательство и мы должны принимать меры по нормализации жизни в этих населенных пунктах, а со временем установить израильские законы в зоне С [оккупированный Западный берег]. В зоне С проживает полмиллиона израильтян [поселенцев] и 100 000 палестинцев; разумеется, они будут иметь гражданство и обладать всей полнотой прав, как и я сама. Что касается зон А и В, то они должны стать частью конфедерации с сектором Газа и Иорданией»⁹⁹.
- Министр внутренней безопасности Гилад Эрдан: «Настало время установить наш суверенитет в областях, в отношении которых нет никакого сомнения [насчет того, что они останутся частью Израиля в соглашении об окончательном статусе]»¹⁰⁰.

⁹⁵ Breaking Israel News, “Netanyahu: Israel will stay in Judea and Samaria forever”, 29 августа 2017 года. URL: www.breakingisraelnews.com/93927/netanyahu-israel-will-stay-judea-samaria-forever/.

⁹⁶ Peter Beaumont, “On a rocky ridge over Ramallah, settlers put their faith in Trump”, *The Guardian*, 11 февраля 2017 года. URL: www.theguardian.com/world/2017/feb/12/israel-settlers-put-their-faith-in-trump-netanyahu-visit-white-house.

⁹⁷ Jewish Link of New Jersey, “Jewish Home’s Bennett Says Outpost Bill Paves Way for Annexation of Judea and Samaria”, 8 декабря 2016 года. URL: www.jewishlinknj.com/world-us/16063-jewish-home-s-bennett-says-outpost-bill-paves-way-for-annexation-of-judea-and-samaria.

⁹⁸ Times of Israel, “Challenging Netanyahu, senior minister floats annexation of Jerusalem-area settlements”, 22 января 2017 года. URL: www.timesofisrael.com/challenging-netanyahu-senior-minister-floats-annexation-of-jerusalem-area-settlements/.

⁹⁹ Интервью с Аелет Шакед, министром юстиции Израиля, на стратегической конференции Американско-Израильского комитета по общественным связям, Вашингтон, округ Колумбия, 7 марта 2018 года. URL: <http://hamodia.com/2018/03/07/exclusive-interview-justice-minister-ayelet-shaked/>.

¹⁰⁰ Marissa Newman, “Build in settlements to punish Palestinians, top minister urges”, Times of Israel, 13 февраля 2017 года. URL: www.timesofisrael.com/build-in-settlements-to-punish-palestinians-top-minister-urges/?link_id=12&can_id=beb87055f757f06618a29df863283e75&source=email-what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_referrer=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting&email_subject=what-were-reading-what-to-expect-from-the-netanyahu-trump-meeting.

- Министр по делам Иерусалима Зеэв Элькин: «Достаточно разговоров о двух государствах. Единственным вариантом является существование одного лишь государства Израиль, простирающегося от реки Иордан до Средиземного моря»¹⁰¹.
- Заместитель министра обороны Элияху Бен-Дахан: «Нам необходимо сосредоточить внимание на главном вопросе. Мы держимся за Иудею и Самарию, потому что это наша земля, и мы останемся на ней, чтобы нам никогда не пришлось ее покинуть. Нам необходимо как можно скорее установить суверенитет над Иудеей и Самарией»¹⁰².
- Министр жилищного хозяйства Йоав Галант: «Со стратегической точки зрения Иорданская долина является восточной зоной безопасности Государства Израиль, горная местность представляет собой выжидательный район, а территории, образованные Иерусалимом, Ашдодом и Хадерой, а также Даном являются важной населенной зоной, в которой проживают более 5 млн израильтян ... Нам следует и впредь держать под своим полным контролем Иудею и Самарию и Иорданскую долину, а также активизировать поселенческую деятельность в этих районах»¹⁰³.

59. Такие заявления о политических намерениях, наряду со свидетельствами проводимой Израилем колонизации на местах, его законодательной деятельностью и его отказом выполнять свои торжественные обязательства в соответствии с международным правом или следовать указаниям международного сообщества, когда речь идет о продолжающейся 51 год оккупации, стали убедительными доказательствами того, что Израиль фактически аннексировал значительную часть Западного берега и относится к этой территории как к своей собственной. Хотя Израиль официально не заявлял о суверенитете над какой-либо частью Западного берега, Специальный докладчик отмечает, что строгое запрещение аннексии в международном праве распространяется не только на те случаи, когда о ней заявляется официально, но и на совершаемые Израилем акты присвоения территорий, которые являются частью его усилий, направленных на то, чтобы в будущем официально претендовать на суверенитет над оккупированной палестинской территорией.

IV. Заключение

60. Одним из основополагающих принципов современного международного права является правовая максима *ex turpi causa non oritur actio*: правонарушитель не должен получать выгоду от своего незаконного действия¹⁰⁴. В 1967 году и затем повторно в 1980 году международное сообщество прямо заявляло, что аннексия Восточного Иерусалима Израилем нарушает международное право и

¹⁰¹ Tovah Lazaroff, "Elkin: start preparing for one million settlers in the West Bank", *Jerusalem Post*, 14 ноября 2017 года. URL : www.jpost.com/Israel-News/Elkin-Start-preparing-for-one-million-settlers-in-the-West-Bank-514251 .

¹⁰² Israel National News, "The quiet war against terrorism continues", 30 мая 2002 года. URL: www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/24370.

¹⁰³ The Yeshiva World, "Galant: to keep Yehuda, Shomron and the Jordan Valley", 22 марта 2018 года. URL: www.theyeshivaworld.com/news/israel-news/1495709/galant-to-keep-yehuda-shomron-and-the-jordan-valley.html?utm_source=General+Mailing+List&utm_campaign=bd366ef597-EMAIL_CAMPAIGN_2018_03_30&utm_medium=email&utm_term=0_586030c60d-bd366ef597-82754635.

¹⁰⁴ Lasa Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed., vol. 1, *Peace* (London, Longmans, Green and Company, 1955), p. 574.

не имеет законной силы¹⁰⁵. Оно также решительно заявляло о незаконности израильской поселенческой деятельности¹⁰⁶, которая является средством политического и демографического воздействия, превратившим израильскую оккупацию в аннексию. Хотя международное сообщество неоднократно осуждало захватнические действия Израиля, оно не предприняло каких-либо значимых шагов для привлечения его к ответственности. Израиль известен тем, что он постоянно пренебрегает волей международного сообщества, однако ему редко приходилось по-настоящему отвечать за свои вызывающие действия, а его стремление к укреплению своих захватнических амбиций в Восточном Иерусалиме и на Западном берегу приобрело практически неконтролируемый характер. Глубинная проблема, лежащая в основе этого конфликта, заключается не в недостаточной прозрачности норм международного права, а в том, что международное сообщество не желает добиваться исполнения того, что оно провозгласило. Как точно сформулировал один ученый, «проблема заключается не в международном праве как таковом, а в неспособности обеспечить его соблюдение; на Ближнем Востоке международное право скорее на стороне власти, чем правосудия»¹⁰⁷. Для международного сообщества не было бы более эффективного способа опровергнуть это мнение, чем начать действовать на основании имеющихся у него убедительных доказательств и настоять на том, чтобы Израиль либо полностью отменил свою аннексию и прекратил оккупацию, либо готовился к тому, чтобы в полной мере понести ответственность за свое пренебрежение к международному праву.

V. Рекомендации

61. Специальный докладчик рекомендует правительству Израиля в полной мере соблюдать положения международного права и раз и навсегда положить конец своей 51-летней оккупации палестинской территории. Он также рекомендует правительству незамедлительно принять следующие меры:

- а) прекратить блокаду и закрытие сектора Газа, снять все ограничения в отношении импорта и экспорта, а также перемещения людей и предоставить беспрепятственный доступ к медицинским услугам, что соответствует подлинным интересам безопасности Израиля;**
- б) добиться того, чтобы правила, регулирующие применение силы израильскими силовыми структурами, строго соответствовали международным стандартам, обращая особое внимание на применение смертоносной силы;**
- с) обеспечить привлечение к ответственности за предполагаемые нарушения международного гуманитарного права и международного права в области прав человека со стороны израильских служб безопасности, уделяя особое внимание демонстрациям в секторе Газа;**
- д) принять меры для решения проблем, касающихся независимости, беспристрастности и транспарентности системы военного правосудия;**

¹⁰⁵ Резолюция 2334 (2016) Совета Безопасности, резолюция 72/14 Генеральной Ассамблеи и резолюция 37/36 Совета по правам человека.

¹⁰⁶ Резолюция 2334 (2016) Совета Безопасности.

¹⁰⁷ Victor Kattan, *From Coexistence to Conquest: International Law and the Origins of the Arab-Israeli Conflict, 1891–1949* (London: Pluto Press, 2009), p. 4.

62. Что касается проблем, связанных с аннексией территории, то Специальный докладчик рекомендует Израилю:

а) соблюдать все соответствующие резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, касающиеся Восточного Иерусалима и Западного берега, и отказаться от любых притязаний на суверенитет над этой территорией;

б) обеспечить свободу передвижения по оккупированной палестинской территории, в том числе между сектором Газа и Западным берегом, включая Восточный Иерусалим;

в) соблюдать в полном объеме положения резолюции [2334 \(2016\)](#) в отношении поселений;

г) придерживаться добросовестного подхода к управлению Западным берегом, включая Восточный Иерусалим и сектор Газа в качестве оккупированной территории, и соблюдать положения международного права в области прав человека и международного гуманитарного права, с тем чтобы полностью завершить оккупацию в разумные сроки и предоставить палестинцам возможности для самоопределения.

63. Специальный докладчик также рекомендует международному сообществу:

а) в соответствии с общей статьей 1 Женевских конвенций принять все необходимые меры для соблюдения и обеспечения соблюдения Израилем и всеми другими соответствующими сторонами торжественных обязательств по международному гуманитарному праву;

б) добиваться от Израиля соблюдения международных стандартов, которые обязаны соблюдать все государства, включая запрещение аннексии;

в) добиваться того, чтобы израильские политические и военные должностные лица, виновные в серьезных нарушениях международного права на оккупированной палестинской территории, понесли за это ответственность в полном объеме;

г) поручить Организации Объединенных Наций провести исследование по вопросу о законности израильской аннексии и продолжающейся оккупации палестинской территории.