



**Совет по правам человека**

**Тридцать седьмая сессия**

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 7 повестки дня

**Положение в области прав человека в Палестине  
и на других оккупированных арабских территориях**

**Израильские поселения на оккупированной  
палестинской территории, включая Восточный  
Иерусалим, и на оккупированных сирийских Голанах**

**Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций  
по правам человека\***

*Резюме*

В настоящем докладе Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека описывает расширение поселенческой деятельности Израиля, анализирует атмосферу принуждения в оккупированном Восточном Иерусалиме и рассматривает вопросы, касающиеся израильских поселений на оккупированных сирийских Голанах. В докладе освещается период с 1 ноября 2016 года по 31 октября 2017 года.

\* Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы отразить самые последние события.



## I. Введение

1. В настоящем докладе, представленном Совету по правам человека во исполнение его резолюции 34/31, приводится обновленная информация о ходе осуществления этой резолюции в период с 1 ноября 2016 года по 31 октября 2017 года. В его основе лежат результаты мониторинга и иных мероприятий по сбору информации, проведенных Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), и сведения, предоставленные другими подразделениями Организации Объединенных Наций на оккупированной палестинской территории и полученные от израильских и палестинских неправительственных организаций и представителей гражданского общества на оккупированных сирийских Голанах. Его следует рассматривать вместе с последними соответствующими докладами Генерального секретаря и Верховного комиссара Генеральной Ассамблеи и Совету (A/72/564, A/72/565, A/HRC/37/38 и A/HRC/37/42). Соответствующие сведения можно почерпнуть и из ежеквартальных докладов об осуществлении резолюции 2334 (2016) Совета, которые Генеральный секретарь представляет Совету Безопасности<sup>1</sup>.

2. В течение рассматриваемого периода израильская поселенческая деятельность на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, продолжалась в прежних масштабах, при этом в ней появились новые существенные моменты. По сравнению с предыдущим отчетным периодом поселения расширялись более быстрыми темпами: например, темпы застройки в зоне С и в Восточном Иерусалиме удвоились, несмотря на то, что нового строительства стало несколько меньше. Правительство Израиля заявило, что создание поселений на Западном берегу является естественным правом всех граждан Израиля<sup>2</sup>. Предметом серьезной обеспокоенности по-прежнему были факторы, способствующие созданию атмосферы принуждения, включая многочисленные случаи сноса домов, принудительных выселений и актов насилия со стороны поселенцев. Верховный комиссар анализирует факты, связанные с расширением поселений и созданием атмосферы принуждения в оккупированном Восточном Иерусалиме.

## II. Правовой контекст

3. К ситуации на оккупированной палестинской территории, а именно в Газе и на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, применимы нормы международного права прав человека и международного гуманитарного права. В частности, Израиль обязан соблюдать обязательства оккупирующей державы, которые определены нормами международного гуманитарного права. Подробный анализ правовых рамок в отношении оккупированной палестинской территории и оккупированных сирийских Голан приводится в последних докладах Генерального секретаря (A/HRC/34/38 и A/HRC/34/39).

## III. Деятельность, связанная с поселениями

4. В течение рассматриваемого периода отмечена резкая активизация деятельности, связанной с планированием создания поселений, несмотря на то, что нового строительства стало меньше. Были представлены, выдвинуты или приняты важные политические предложения, включая проекты законов, направленных на

<sup>1</sup> Размещено на веб-сайте Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу по адресу <https://unsco.unmissions.org/security-council-briefings-0>.

<sup>2</sup> Предварительный ответ правительства Израиля, направленный Высокому суду 21 августа 2017 года в ответ на петицию против закона о «легализации», размещен по адресу <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/הסדרה/הק/Goenment+response+to+regulation+law+petition.pdf> (на иврите).

«легализацию» поселений-аванпостов и изменение границ Иерусалима. В зоне С продолжали сносить дома и выселять палестинцев.

## **A. Расширение поселений**

### **1. Выделение земель, территориальное планирование и зонирование и тендеры**

5. Темпы планирования строительства поселений ускорились: в зоне С и Восточном Иерусалиме планируется построить почти 10 000 единиц жилья, что более чем в два раза больше, чем в предыдущий отчетный период. Сюда входят и планы строительства порядка 6 500 единиц жилья в зоне С, из которых около 300 находятся на последней стадии утверждения. В Восточном Иерусалиме предлагается построить около 3 100 единиц жилья, из которых порядка 800 единиц находятся на последней стадии утверждения.

6. Согласно информации, полученной из Канцелярии Специального координатора Организации Объединенных Наций на оккупированных территориях, в течение рассматриваемого периода было объявлено 18 тендеров в общей сложности на 3 166 единиц жилья в поселениях на Западном берегу, по сравнению с всего лишь 5 тендерами на строительство 673 единиц жилья в предыдущий отчетный период. По состоянию на декабрь 2017 года только два из этих тендеров в общей сложности на 49 единиц жилья были объявлены и открыты для участников торгов. Тендеры на строительство поселений в Восточном Иерусалиме не объявлялись. Неправительственная организация «Ир Амим» сообщила УВКПЧ о том, что израильские власти выдали разрешения на строительство 176 единиц жилья в самом сердце района Джебель-Мукабер в Восточном Иерусалиме при условии предъявления документов, удостоверяющих право собственности на землю. В случае утверждения этого проекта расширения поселений Ноф-Цион станет крупнейшим поселением на территории палестинского квартала в Восточном Иерусалиме.

7. 28 мая 2017 года правительство Израиля создало новое поселение Амихай, ускорив реализацию планов строительства сотен единиц жилья для 41 семьи, выселенной из аванпоста Амона (A/72/564, пункт 6). Ожидается, что правительство потратит на осуществление этого проекта 160 млн шекелей, в том числе 40 млн шекелей в качестве компенсации выселенным поселенцам<sup>3</sup>.

8. В октябре средства массовой информации сообщили о том, что Израиль одобрил планы строительства 31 единицы жилья в поселении Бейт-Романо в Старом городе Хеврона. В случае их реализации это будет первое израильское поселение, построенное в черте города за последние 15 лет. В том же октябре гражданская администрация Израиля утвердила план строительства нового поселения (86 единиц жилья) за пределами поселения Кочав-Яков для поселенцев, эвакуированных из аванпоста Мигрон<sup>4</sup>.

### **2. Строительство поселений**

9. Согласно данным, полученным от Статистического бюро Израиля, темпы строительства в зоне С снизились за первые три квартала 2017 года более чем на 50% (1 120 единиц за девять месяцев) по сравнению с 2016 годом (3 027 единиц за 12 месяцев). В Восточном Иерусалиме были выданы разрешения на строительство 770 единиц жилья в Гило и на строительство в Рамат-Шломо, Писгат-Зеев и Рамоте<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Yotam Berger, "Israel's PM seeks huge budget hike for relocation of West Bank settlement", *Haaretz*, 18 August 2017.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Канцелярия Специального координатора Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу, брифинг в Совете Безопасности 20 июня 2017 года (2334).

## В. Укрепление поселений

### 1. Односторонние меры по изменению границ муниципалитета Иерусалима

10. В дополнение к укреплению и расширению поселений на Западном берегу, которые подрывают перспективы урегулирования на основе принципа сосуществования двух государств (A/HRC/34/38, пункт 15), израильские законодатели выступают за принятие законодательных мер в целях изменения границ муниципалитета Иерусалима. 27 июля 2017 года Кнессет в первом чтении рассмотрел поправку к Основному закону: Иерусалим, столица Израиля<sup>6</sup>. Этот законопроект еще больше усложняет процедуру уступки любой части территории Иерусалима «иностранным образованиям», поскольку теперь для этого необходимо будет квалифицированное большинство в две трети голосов в Кнессете. В то же время этот законопроект предусматривает внесение в Основной закон дальнейших поправок, которые, среди прочего, позволят в будущем изменять муниципальные границы Иерусалима, в том числе передавать палестинские кварталы под контроль отдельных муниципальных властей.

11. Еще одной законодательной инициативой, чреватой прямыми последствиями для границ Иерусалима, стал законопроект «Иерусалим и его дочери»<sup>7</sup>, который направлен на передачу поселений Маале-Адумим, Бейтар-Иллит, Гуш-Эцион, Эфрат и Гиват-Зеев под юрисдикцию муниципалитета Иерусалима в качестве «субмуниципалитетов». Кроме того, в соответствии с этим законопроектом статусом субмуниципалитетов будут наделены палестинские кварталы лагеря беженцев Шуафат, Аната и Куфр-Акаб. Все они являются частью муниципалитета Иерусалима, но расположены за стеной. Обсуждение этого законопроекта в правительстве было заблокировано в октябре 2017 года премьер-министром, который сослался на необходимость осуществления «координации» с Соединенными Штатами Америки<sup>8</sup>. Если он будет принят в качестве закона, он не только реально изменит демографический баланс в муниципалитете Иерусалима в пользу еврейского большинства, но и будет представлять собой фактическую аннексию ряда крупнейших поселений на Западном берегу<sup>9</sup>.

### 2. Хеврон

12. 31 августа 2017 года Израиль отдал военный приказ № 1789 о создании «гражданской администрации» для поселений в районе Хеврона, находящихся под контролем Израиля (зона Н2). Повысив статус этих поселений, этот приказ наделил новую администрацию правосубъектностью и конкретными полномочиями, такими, например, как полномочия на то, чтобы приобретать и реконструировать здания, предоставлять муниципальные услуги и на законных основаниях представлять поселенцев. Это равнозначно усилению присутствия поселенцев в Хевроне в нарушение норм международного гуманитарного права<sup>10</sup>.

13. В зоне Н2 в Хевроне из-за закрытия новых территорий и укрепления существующих контрольно-пропускных пунктов свобода передвижения палестинцев стала еще более ограниченной. Это привело к резкому ухудшению условий жизни затронутых этими мерами палестинцев в зоне Н2 в Хевроне и нагнетанию там атмосферы принуждения (A/71/355, пункт 25). Согласно информации, собранной УВКПЧ, за период с мая 2017 года из-за факторов, связанных с атмосферой

<sup>6</sup> 2 января 2018 года измененный вариант поправки № 2 к Основному закону был рассмотрен во втором и третьем чтении.

<sup>7</sup> По состоянию на ноябрь 2017 года этот законопроект ожидал голосования в Министерском комитете по вопросам законодательства.

<sup>8</sup> Becca Noy, “Pressure from Washington behind Greater Jerusalem bill vote delay”, *Jerusalem on Line*, 29 October 2017.

<sup>9</sup> См. также Nir Hasson and Jonathan Lis. “Israeli minister to push plan aimed at reducing number of Arabs in Jerusalem”, *Haaretz*, 29 October 2017.

<sup>10</sup> Четвертая Женевская конвенция, статья 49.

принуждения, этот район покинули по крайней мере три семьи (18 человек) (A/71/355, пункты 60–64).

14. 26 июля 2017 года поселенцы въехали на второй и третий этажи дома, принадлежащего семье Абу Раджаб в зоне Н2 Хеврона. В 2012 и 2013 годах части этого дома были заняты другими поселенцами, утверждавшими, что они были приобретены компанией по продаже недвижимости, принадлежавшей поселенцу. В то время Высокий суд принял решение о немедленной эвакуации поселенцев на том основании, что разбирательство по вопросу о собственности еще продолжалось. 27 августа 2017 года суд постановил, что присутствие поселенцев в этом доме было незаконным и что они подлежат выселению. Однако 3 сентября 2017 года Верховный суд приостановил действие приказа о выселении до дальнейшего уведомления. Поскольку дом был занят поселенцами, в этом районе усилилось присутствие израильских сил безопасности и поселенцев и участились инциденты, связанные с насилием (см. пункт 22 ниже).

### 3. Легализация аванпостов

15. 22 октября 2017 года Высокий суд оставил в силе постановление 2016 года о сносе 15 единиц жилья в аванпосте Нетив-Хаавот в Гуш-Эционе, построенных на частных палестинских землях. Государство Израиль намеревается легализовать в соответствии с нормами внутреннего права 43 единицы жилья в этом аванпосте, которые были построены без согласия государства, но на государственной земле (см. пункт 22 ниже). Через несколько дней после того, как 21 июля 2017 года палестинец убил трех израильтян в поселении Халамиш, за пределами этого поселения был образован новый аванпост, который впоследствии был, однако, ликвидирован<sup>11</sup>.

16. В течение рассматриваемого периода не было легализовано ни одного аванпоста. Последний раз Израиль узаконил создание аванпоста в мае 2014 года. Однако в феврале 2017 года Кнессет принял так называемый закон о «легализации», который может допускать ретроактивную легализацию поселений, построенных на частных палестинских землях. Если этот закон будет введен в действие, он будет применен к более чем половине существующих израильских аванпостов и к еще приблизительно 3 000 единиц жилья, построенных незаконно в пределах уже существующих поселений (A/72/564, пункты 14–15). По состоянию на ноябрь 2017 года этот закон еще не был введен в силу из-за иска, поданного против него в Высокий суд, и принятого им 17 августа 2017 года временного судебного запрета<sup>12</sup>.

17. Генеральный прокурор Израиля публично выступил против этого закона о легализации и обратился в суд с ходатайством приостановить его применение до принятия окончательного решения. В то же время он подтвердил наличие альтернативных способов экспроприации частных палестинских земель<sup>13</sup>. В юридическом заключении, принятом 7 ноября 2016 года, Генеральный прокурор разрешил применение военного приказа № 29 (1967) для легализации поселений, построенных на частных палестинских землях, когда это сделано добросовестно, исходя из предположения о том, что строительство осуществлялось на государственной земле и с предоставлением соответствующей компенсации законным

<sup>11</sup> Jacob Magid, “Work starts on new outpost outside Halamish after deadly terror attack”, *Times of Israel*, 23 July 2017.

<sup>12</sup> Результатом этого судебного запрета стало не только откладывание применения принятого закона, но и приостановление исполнения приказов о сносе поселений, незаконно построенных на частных палестинских землях на Западном берегу.

<sup>13</sup> В своем ответе Высокому суду по петициям, поданным против закона, от 22 ноября 2017 года Генеральный прокурор, выступив против закона, пояснил, что есть другие более подходящие механизмы, которые можно было бы использовать для достижения тех же целей, сославшись при этом на свое юридическое заключение от 8 ноября 2017 года, в котором он заявил, что на основании недавнего решения Высокого суда находящиеся в частном владении палестинские земли могут быть экспропрированы в общественных целях в поселениях, где ими могут воспользоваться только поселенцы. См. <http://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2017/11/AG-response-expropriation-law.pdf> (на иврите).

землевладельцам<sup>14</sup>. Поэтому закон о легализации может и не понадобиться Израилю для ретроактивной легализации по внутреннему законодательству строительства большого количества домов в поселениях и многих аванпостов на частных палестинских землях<sup>15</sup>.

### **С. Инфраструктура поселений**

18. 25 октября 2017 года премьер-министр Израиля пообещал оказать содействие реализации плана строительства объездных дорог на Западном берегу на сумму в 800 млн шекелей. По данным неправительственной организации «Мир – сейчас», цель состоит в том, чтобы соединить поселения на Западном берегу с Израилем и главными транспортными магистралями Западного берега, благодаря чему поселенцем реже надо будет проезжать через палестинские города и деревни. Организация предупреждает, что проекты такого рода влекут за собой конфискацию частных палестинских земель<sup>16</sup>.

19. В сентябре 2017 года в Восточном Иерусалиме началось строительство кольцевой дороги между палестинскими общинами Аз-Заайим и Аната. Эта дорога разделена стеной, по одну сторону от которой проходит дорога для палестинцев, а по другую – дорога для израильтян. По завершении строительства эта дорога будет играть важную роль в развитии поселенческой инфраструктуры в зоне Е1 (А/70/351, пункт 18). Продолжалось строительство стены к югу от Иерусалима в долине Кремисан, что создает этим районам реальную угрозу быть отрезанными от Западного берега, и вблизи деревни Аль-Валаджа, что приводит к еще большей изоляции этой палестинской деревни, расположенной рядом с поселениями Гило и Хар-Гило.

### **Д. Насилие со стороны поселенцев**

20. Насилие со стороны поселенцев участилось по сравнению с предыдущим отчетным периодом, достигнув пика в первую половину 2017 года. В течение отчетного периода Управление по координации гуманитарных вопросов зафиксировало 147 случаев насилия со стороны поселенцев по сравнению с 104 в предыдущий отчетный период. Эти инциденты привели к жертвам среди палестинцев (три человека были убиты и 75 получили ранения, в том числе 19 детей) и 110 из этих инцидентов привел к причинению ущерба имуществу палестинцев.

21. 6 сентября 16-летний Усама Дагхлас стал, по словам пострадавшего, жертвой нападения, совершенного в 500 метрах от его дома в деревне Бурка 10–20 поселенцами, которые избили его до потери сознания. В течение примерно часа поселенцы волокли его, предварительно раздетого донага, через холм. Спустя два часа его – потерявшего сознание и покрытого ссадинами – обнаружил пастух. Несмотря на то, что была подана жалоба, расследование было полицией прекращено, поскольку личность виновных установить не удалось.

### **Е. Дискриминационные действия правоохранительных органов**

22. С тех пор как 25 июля 2017 года в зоне Н2 в Хевроне был занят дом семьи Абу Раджаб, присутствие поселенцев там усилилось и имели место конкретные случаи насилия со стороны поселенцев. По данным мониторинга УВКПЧ, через неделю после того, как поселенцы завладели домом, 12 палестинцев были ранены поселенцами.

<sup>14</sup> 19 ноября 2017 года правительство Израиля сослалось на это заключение в ходатайстве, находящемся на рассмотрении Высокого суда, в обоснование экспроприации 45 дунамов частных палестинских земель.

<sup>15</sup> См. *Haaretz*, Yotam Berger, “Israel’s Attorney General paves way for legalization of at least 13 West Bank outposts”, 19 November 2017; and “Israeli attempt to ‘legalize’ settler homes built on private Palestinian land gets legal backing”, 23 November 2017.

<sup>16</sup> Peace Now, “800 million shekel plan for bypass roads in the West Bank approved by Netanyahu”, 26 October 2017.

4 августа 2017 года УВКПЧ зафиксировало инцидент, связанный с группой поселенцев, которые забросали палестинцев камнями на дороге между поселением Кирьят-Арба и домом семьи Абу-Раджаб; два палестинца были ранены в голову, а у еще одного была сломана рука. По словам очевидцев, израильские силы безопасности не вмешались, чтобы защитить двух раненых палестинцев, а арестовали их, не обеспечив им доступ к медицинской помощи. Палестинцы были освобождены через час, а затем посажены в палестинский автомобиль скорой помощи. По данным мониторинга УВКПЧ, 9 сентября 2017 года поселенцы напали на 55-летнюю палестинку, проживавшую в доме семьи Абу-Раджаб, в тот момент, когда она находилась во дворе. Очевидцы рассказали, что поселенцы бросали камни с крыши трехэтажного здания, дважды попав женщине в голову; впоследствии она была госпитализирована. Несмотря на то, что семья подала жалобу в полицию, по состоянию на ноябрь 2017 года УВКПЧ не располагало никакой информацией о каких-либо сдвигах в этом деле.

23. Как оккупирующая держава Израиль обязан поддерживать общественный порядок и безопасность на оккупированной палестинской территории и обеспечивать защиту палестинского населения от любых насильственных действий<sup>17</sup>. Израиль обязан также проявлять должную добросовестность, с тем чтобы предупреждать и расследовать случаи причинения любого вреда палестинцам, а также преследовать в судебном порядке и наказывать виновных в этом (A/HRC/34/38, пункты 13, 36–37). Как правило, однако, израильские силы безопасности не предотвращают такие инциденты и не реагируют на нападения, совершаемые в их присутствии (A/72/564, пункты 20–22). Кроме того, Израиль регулярно игнорирует свою обязанность делать все возможное для расследования случаев насилия со стороны поселенцев и привлечения виновных к судебной ответственности. Насилие со стороны поселенцев препятствует осуществлению многих прав человека затронутым этой проблемой палестинским населением (A/71/355, пункт 50; A/HRC/34/36, пункт 36).

## **Г. Воздействие на палестинские общины, находящиеся под угрозой принудительного переселения**

24. Публично озвученное правительством Израиля намерение переселить тысячи палестинцев, проживающих в зоне С, остается одной из ключевых проблем, вызывающих обеспокоенность, а также источником давления, которое способствует созданию атмосферы принуждения (A/HRC/34/39, пункт 44; A/72/564, пункты 36–57). Особой угрозе подвергаются около 7 500 человек, принадлежащих к 46 общинам бедуинов, большинство из которых являются беженцами. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, в течение рассматриваемого периода были снесены 488 принадлежащих палестинцам строений, в том числе 319 в зоне С на Западном берегу, что привело к перемещению 684 человек (в том числе 414 в зоне С), включая 383 ребенка (236 детей в зоне С).

25. 24 сентября 2017 года израильская гражданская администрация уведомила общину Хан аль-Ахмар о том, что она будет переселена к середине 2018 года. Около 140 палестинцев живут в этой крайне плохо обслуживаемой деревне в окрестностях Иерусалима и подвергаются риску принудительного переселения. В сентябре Министр обороны Израиля предупредил о том, что планы сноса расположенной в зоне С палестинской деревни Сусия, где в прошлом было снесено немало домов, будут реализованы<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> См. Положение о законах и обычаях сухопутной войны (Гаагское положение), статьи 43 и 46; Четвертая Женевская конвенция, статья 27.

<sup>18</sup> Yotam Berger, “After heavy diplomatic pressure, Israel moves to delay demolition of Palestinian village of Sussia”, *Haaretz*, 2 November 2017.

#### IV. Воздействие поселений: анализ атмосферы принуждения в Восточном Иерусалиме на основе конкретных примеров

26. С момента оккупации Израилем Восточного Иерусалима в 1967 году более трети территории Восточного Иерусалима было конфисковано под строительство израильских поселений (A/66/364, пункт 13). В Иерусалиме насчитывается 323 700 палестинских жителей, что составляет 37% от общей численности населения города. По данным источников, 210 000 израильских поселенцев живут в Восточном Иерусалиме в крупных поселенческих блоках, а еще от 2 000 до 3 000 поселенцев проживают в небольших анклавах в самом сердце палестинских кварталов<sup>19</sup>. В отличие от поселений на Западном берегу поселения в Восточном Иерусалиме находятся в густонаселенных палестинских кварталах, что приводит к серьезным трениям и актам насилия.

27. Ранее Генеральный секретарь уже выражал обеспокоенность по поводу воздействия поселенческой политики на условия жизни палестинцев, в том числе по поводу повышенного риска как индивидуальных, так и массовых принудительных переселений (A/HRC/34/38, пункт 23; A/HRC/34/39, пункт 40; A/72/564, пункт 27). Существует опасение, что Израиль как оккупирующая держава усиливает давление на палестинцев, которые проживают в районах, находящихся под полным контролем Израиля, посредством практики и политики, которые приводят к созданию атмосферы принуждения, вынуждая их покидать районы своего проживания (A/HRC/34/39, пункты 40–42).

28. Международное гуманитарное право запрещает не только переселение оккупирующей державой населения на оккупированную территорию, но и индивидуальные или массовые принудительные переселения или депортацию населения оккупированной территории вне зависимости от мотивов<sup>20</sup>. Такое переселение является грубым нарушением Женевских конвенций и считается поэтому военным преступлением<sup>21</sup>. Принудительное переселение необязательно требует применения физической силы со стороны властей; оно может быть вызвано конкретными факторами, которые не оставляют отдельным лицам или общинам иного выбора, кроме как уехать, что равносильно тому, что называют «атмосферой принуждения». Любое переселение, имеющее место в отсутствие подлинного и полностью осознанного согласия затрагиваемых лиц, является принудительным. Однако согласие не является подлинным в условиях, характеризующихся применением или угрозой применения физической силы, принуждением или опасением насилия или принуждения (A/HRC/34/38, пункт 28; A/HRC/34/39, пункт 41). В контексте принудительного переселения, как правило, нарушаются не только социально-экономические и культурные права, но и такие права человека, как право на свободу передвижения и неприкосновенность частной и семейной жизни (A/HRC/16/71, пункт 24)<sup>22</sup>.

##### A. Дискриминационное территориальное планирование и зонирование

29. Практика муниципального планирования имеет свои отличия, когда речь идет об израильских поселениях в Западном Иерусалиме, палестинцах в Восточном Иерусалиме и израильских поселенцах в Восточном Иерусалиме. Как неоднократно отмечалось в предыдущих докладах Генерального секретаря и Комитета по ликвидации расовой дискриминации, введенный Израилем режим территориального планирования является дискриминационным и не отвечающим требованиям международного права

<sup>19</sup> Daniel Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise in East Jerusalem, 1967–2017* (Jerusalem, 2017), p. 15.

<sup>20</sup> См. четвертую Женевскую конвенцию, статья 49.

<sup>21</sup> Четвертая Женевская конвенция, статья 147. Римский статут, пункт 2 b) viii) статьи 8.

<sup>22</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 12 и 17.

(A/HRC/25/38, пункты 11–14; A/HRC/31/43, пункты 18 и 45; A/HRC/34/38, пункт 25; CERD/C/ISR/CO/14-16, пункт 25). Осуществляемые Израилем в Восточном Иерусалиме и зоне С политика и процессы, связанные с территориальным планированием, противоречат принципу недискриминации в отношении права на достаточный жизненный уровень, включая право на жилище<sup>23</sup>.

30. Израильские власти выдали разрешения на планирование и зонирование лишь 13% территории Восточного Иерусалима под строительство жилых домов для палестинцев, значительная часть которой уже застроена. По данным Ассоциации в защиту гражданских прав в Израиле (АЗГПИ) за более чем десять лет местные и районные органы планирования не подготовили ни одного генерального плана для палестинских кварталов, несмотря на то, что за тот же период численность палестинского населения в Восточном Иерусалиме увеличилась более чем на 25%<sup>24</sup>. В тех районах, где строительство разрешено, процесс подачи заявок на получение разрешений на строительство является для многих палестинцев недоступным, в частности из-за высоких затрат, трудностей с предъявлением доказательств права собственности на землю, а также требований в отношении обязательного наличия подъездных дорог и других объектов инфраструктуры, которые в палестинских кварталах зачастую отсутствуют. Этот процесс может занимать несколько лет, а реальные шансы получения разрешений являются низкими<sup>25</sup>. По данным неправительственной организации «Бимком», для 323 700 палестинцев в Иерусалиме имеется около 32 000 легальных единиц жилья из-за того, что за период с 1967 года муниципалитет выдал всего лишь 5 000 разрешений на строительство и мало строил государственного жилья для палестинцев. Вследствие этого треть всех палестинских домов в Восточном Иерусалиме были построены без требуемых Израилем разрешений, в силу чего они могут стать предметом постановлений о сносе домов, а это значит, что по меньшей мере 100 000 палестинцев находятся под угрозой перемещения<sup>26</sup>.

31. Политика территориального планирования, зонирования и строительства поселений в Восточном Иерусалиме препятствует нормальному развитию и естественному росту численности палестинских семей, порой вынуждая людей переезжать в другие районы или покидать Иерусалим из-за отсутствия жилья. Сужение физического пространства для палестинцев, проживающих в Восточном Иерусалиме, усугубляется сужением общественного и общественно-культурного пространства. По данным Иерусалимского центра по юридическим вопросам и правам человека, в период с 2001 года на основании обвинений в связях с политическими партиями или Палестинской администрацией власти Израиля закрыли 24 палестинские организации гражданского общества и культурных заведения. В течение отчетного периода в Восточном Иерусалиме было запрещено проведение по меньшей мере восьми культурных или политических мероприятий.

32. Если в палестинских общинах муниципалитет добивается соблюдения законов, касающихся планирования и строительства, то он мирится с незаконным строительством, которым занимаются в тех же кварталах поселенцы. Одним из примеров является «Бейт-Йонатан», шестизэтажное здание, незаконно построенное в Сильване. В результате разбирательства, проведенного по ходатайству юрисконсульта муниципалитета Иерусалима, было принято решение об эвакуации здания, оставленное в силе Высоким судом. Мэр Иерусалима, однако, отказался выполнять это решение<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11. См. также A/72/564, пункт 25.

<sup>24</sup> См. [http://jerusalemstitute.org.il/upload/yearbook/2007\\_8/shnaton%20C0106.pdf](http://jerusalemstitute.org.il/upload/yearbook/2007_8/shnaton%20C0106.pdf).

<sup>25</sup> Aviv Tatarsky and Architect Efrat Conhen-Bar, *Deliberately Planned: A Policy to Thwart Planning in Palestinian Neighborhoods of Jerusalem*, Ir Amim and Bimkom, February 2017, p. 9.

<sup>26</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Significant increase in risk of displacement in East Jerusalem”. *Monthly Humanitarian Bulletin*, August 2017.

<sup>27</sup> Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise* (см. сноски 19), p. 103. См. также Ronen Medzini, “Barkat delays Beit Yonatan eviction”, *ynetnews.com*, 26 December 2010.

## В. Снос домов и принудительные выселения или угрозы этого

33. Генеральный секретарь и Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года, ранее отмечали, что захват палестинских домов и принудительное выселение, а также угрозы этого – часто для того, чтобы создать возможности для вселения поселенцев – способствовали созданию атмосферы принуждения в Восточном Иерусалиме (A/HRC/16/71, пункты 20–22; A/HRC/34/39, пункт 46; A/70/351, пункты 25–51). Снос домов, приводящий к принудительным выселениям, является также нарушением права на достаточный уровень жизни, в том числе права на жилище (A/72/564, пункт 26)<sup>28</sup>. Снос домов, осуществляемый израильскими властями в контексте их дискриминационной деятельности в сфере территориального планирования или в качестве карательной меры, является незаконным по международному праву, поскольку он приводит к принудительному выселению. Он также представляет собой нарушение международного гуманитарного права, которое однозначно запрещает уничтожение и конфискацию частной собственности (см. A/HRC/34/38, пункты 21–22)<sup>29</sup>. Если это не оправдано военной необходимостью и совершается незаконно и произвольно, широкомасштабное уничтожение и присвоение имущества является грубым нарушением статьи 147 четвертой Женевской конвенции и представляет собой военное преступление<sup>30</sup>. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, в отчетный период в Восточном Иерусалиме было снесено 157 построек, в результате чего был перемещен 241 человек, включая 138 детей.

34. УВКПЧ следило за делом жителей Восточного Иерусалима Салеха Ибрагима Турка и членов его семьи, которые дважды были вынуждены покинуть свои дома из-за сноса и переехать в лагерь беженцев Шуафат в районе за пределами стены в пределах границ муниципалитета Иерусалима. Первый дом этой семьи в Анате, Восточный Иерусалим, был снесен в 2007 году, поскольку он был расположен там, где должна была проходить стена. После приобретения земли в деревне Исавия, Восточный Иерусалим, семья построила дом, не имея на то разрешения, поскольку она не смогла его получить. В 2013 году они получили уведомление о принятом постановлении о сносе дома; несмотря на их попытки оттянуть снос дома и уплату крупных штрафов, дом был снесен 14 февраля 2017 года без дополнительного предупреждения. Семья из десяти человек живет сейчас на девятом этаже недостроенного здания в лагере беженцев Шуафат. Из-за небезопасных условий проживания в таком строении, где еще и много лестниц, мать и несколько ее детей редко выходят из дома. Эта ситуация серьезным образом сказалась на их доступе к средствам к существованию, учитывая, что раньше они занимались сельским хозяйством и разведением скота, а их свобода передвижения ограничена из-за контрольно-пропускных пунктов и частого закрытия территорий по причине столкновений.

35. УВКПЧ следило за положением и другой семьи, которая переехала из Восточного Иерусалима в другой район на Западном берегу после сноса их дома в начале 2017 года. Хотя их дом был расположен в зоне, предназначенной для строительства, этот район не имел своего плана зонирования и, как следствие, дом был построен без разрешения. После сноса дома семья переехала в зону С на Западном берегу, опять же из-за отсутствия других вариантов жилья. Детям приходится тратить дополнительный час, в том числе на контрольно-пропускном пункте, чтобы посещать свою школу в Иерусалиме. Семье в настоящее время грозит утрата статуса жителей Иерусалима, поскольку она проживает за пределами муниципальной границы, что может привести к тому, что ее переместят из Иерусалима навсегда.

36. В обоих случаях перемещение жителей из-за сноса домов стало прямым следствием введения Израилем дискриминационного режима территориального

<sup>28</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11.

См. также принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 7 (1997) о принудительных выселениях.

<sup>29</sup> См. Гагское положение, статья 46; и четвертую Женевскую конвенцию, статьи 53 и 56.

<sup>30</sup> См. также статут Международного уголовного суда, пункт 2 а) iv) статьи 8.

планирования и зонирования в Восточном Иерусалиме, в частности в нарушение права на надлежащий уровень жизни, включая право на жилище. Такие случаи перемещения населения также могут приравниваться к принудительному переселению.

37. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, большинство семей, чьи дома были снесены в Восточном Иерусалиме в 2012–2016 годах, жили в одной и той же общине; 20% семей переехали из Восточного Иерусалима на другую сторону стены; из них 65% переехали в районы муниципалитета Иерусалима, в то время как остальные переехали в другие районы Западного берега. Проживавшие в Восточном Иерусалиме палестинцы, переезжающие за пределы муниципалитета Иерусалима, рискуют навсегда утратить вид на жительство в Восточном Иерусалиме, который выдается при условии, что центр их жизни реально находится там (см. пункт 56 ниже).

38. По результатам проверки, проведенной местными органами власти Израиля, было установлено, что примерно 140 000 жителей живут в восьми палестинских кварталах, которые находятся в пределах определенных израильскими властями границ муниципалитета Иерусалима, но в районах, отделенных от Восточного Иерусалима стеной<sup>31</sup>. В этих кварталах практически отсутствует базовая инфраструктура, не оказываются муниципальные услуги, нет присутствия представителей правоохранительных органов, а условия жизни являются неудовлетворительными<sup>32</sup>, хотя сами общины находятся в ведении муниципалитета Иерусалима и платят муниципальные налоги.

39. По состоянию на 31 октября 2017 года были возбуждены дела о выселении по меньшей мере 180 семей (примерно 800 человек) в Восточном Иерусалиме, включая 21 домохозяйство в Старом городе. В большинстве случаев иски подавались организациями поселенцев с целью завладеть имуществом палестинцев на том основании, что до 1948 года оно принадлежало им, или путем оспаривания статуса «съемщиков жилья с гарантией защиты прав», который имеют некоторые семьи<sup>33</sup>. Как сообщалось ранее, количество частных инициатив поселенцев в Восточном Иерусалиме значительно возросло с 2009 года, особенно в кварталах вокруг Старого города, где находятся 2 500 поселенцев. Такие инициативы осуществляются при финансовой поддержке правительства Израиля (A/HRC/34/39, пункт 30). Для передачи имущества организациям поселенцев в Восточном Иерусалиме, главным образом организациям «Элад» и «Атерет Коаним», часто прибегают к Закону об имуществе отсутствующих лиц (A/70/351, пункты 29–36).

40. Иски, основанные на утверждениях о том, что та или иная собственность ранее принадлежала евреям, являются частью стратегии, к которой нередко прибегают организации поселенцев в целях приобретения собственности в Восточном Иерусалиме. С 2014 года наблюдается увеличение числа случаев перехода собственности в руки поселенцев в кварталах вокруг Старого города, главным образом путем ее приобретения и ссылок на права собственности, возникшие до 1948 года<sup>34</sup>. Сочетание трех законов, принятых Израилем с 1948 года, позволяет евреям требовать признания за ними прав собственности на имущество, якобы принадлежавшего евреям до 1948 года; такое же право не признается за палестинцами, владевшими землей или

<sup>31</sup> См. Association for Civil Rights in Israel, East Jerusalem: Facts and Figures 2017, 21 May 2017. Эти районы включают в себя Каландию, Куфр-Акаб, лагерь беженцев Шуафат и прилегающие к нему районы (включая Рас-Хамис и Рас-Шехеда) и части Им-Шираята, Абу-Эмгхейреха, Аш-Шаяха, Бер-Оуна и Ас-Саварии.

<sup>32</sup> UNDP, *Jerusalem Communities behind the Wall: "Area X"*, Resilience Series, March 2017, p. 7.

<sup>33</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "East Jerusalem: Palestinians at risk of eviction", 3 November 2016. Статус «съемщиков жилья с гарантией защиты прав» был предоставлен палестинцам, которые арендовали помещения в Восточном Иерусалиме, находившемся после 1948 года под управлением Иордании.

<sup>34</sup> Seidemann, *The Israeli Settlement Enterprise* (see footnote 19), p. 71.

имуществом до 1948 года в тех кварталах, которые в настоящее время являются частью Государства Израиль (A/71/355, пункт 7)<sup>35</sup>.

41. Серьезнейшее влияние на структуру и характер палестинских кварталов оказывают также проекты развития туризма в тех частях Восточного Иерусалима, которые являются частью наследия, что создает условия для появления в жилых кварталах все новых поселенцев (A/HRC/34/39, пункт 21; A/70/351, пункт 33); согласно докладу, опубликованному Государственным контролером (годовой доклад 67А) в 2016 году, посещаемые туристами археологические объекты в Восточном Иерусалиме находятся под управлением частных групп поселенцев, для которого характерны фактическая непрозрачность и отсутствие контроля со стороны государства.

42. Поселенцам, как представляется, удается приобретать имущество палестинцев, зачастую через посредников-палестинцев, в кварталах, где атмосфера принуждения проявляется сильнее всего, таких как Старый город и Сильван. Информация о таких продажах весьма скудна, поскольку они являются незаконными в соответствии с палестинским законодательством и решительно осуждаются палестинским обществом.

43. С начала 1970-х годов объектом исков о принудительном выселении, которые подают в израильские суды организации поселенцев, ссылающиеся на существовавшие до 1948 года права собственности, является община палестинских беженцев в Шейх-Джаррахе. В ноябре 2017 года под угрозой выселения было 66 семей<sup>36</sup>. 5 сентября семья Шамаснех (восемь членов, в том числе один ребенок) была принудительно выселена из своего дома в Шейх-Джаррахе, который был передан израильским поселенцам; это было первым выселением в этом квартале за последние восемь лет. Несмотря на то, что семья проживала в доме с 1964 года, она попала под выселение, после того как дом был передан поселенцам, утверждавшим, что они представляют первоначальных владельцев.

44. Принудительное выселение в связи со сносом домов представляет собой нарушение прав человека, включая права на достаточное жилище, водоснабжение, санитарию, здравоохранение и образование (A/72/564, пункт 49). Самым прямым последствием сноса домов является бездомность, которая противоречит праву на достаточное жилище, закрепленному в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Снос домов, как правило, оказывает несоизмеримое воздействие на женщин, которые зачастую являются основными опекунами в больших семьях и распоряжаются семейными средствами к существованию<sup>37</sup>.

## **С. Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность**

45. К обеспечению безопасности поселенцев привлекаются вооруженные частные охранники, израильская полиция и пограничная полиция, и для этого развертываются временные контрольно-пропускные пункты. Трения, порождаемые присутствием в густонаселенных палестинских кварталах большого числа израильских поселенцев, израильских охранников и полицейских, нередко приводят к столкновениям, которые, в свою очередь, служат поводом для проведения полицейских рейдов и арестов.

46. В ходе беспорядков в Иерусалиме в июле 2017 года после убийства двух израильских полицейских вблизи комплекса мечети Аль-Акса и принятия израильской

<sup>35</sup> Eyal Raz and Aviv Tatarsky, *Broken Trust: State Involvement in Private Settlement in Batan al-Hawa, Silwan, Ir Amim and Peace Now*, May 2016, p. 8.

<sup>36</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "East Jerusalem: Palestinians at risk of eviction", доступно по адресу [www.ochaopt.org/sites/default/files/evictions\\_community\\_sum\\_ej\\_2016\\_final\\_1\\_11\\_2016.pdf](http://www.ochaopt.org/sites/default/files/evictions_community_sum_ej_2016_final_1_11_2016.pdf).

<sup>37</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), *International Legal Accountability Mechanisms: Palestinian Women Living under Occupation*, December 2016.

полицией у входов в эту святыню последующих мер УВКПЧ и Управление по координации гуманитарных вопросов зафиксировали резкое увеличение количества случаев чрезмерного применения силы, в результате чего 13 палестинцев получили ранения из-за стрельбы боевыми патронами, а двое были убиты в ходе столкновений в Восточном Иерусалиме.

47. Меры повышенной безопасности, принимаемые израильскими властями в этих густонаселенных кварталах, нередко затрагивают случайных свидетелей; особенно уязвимы дети. Например, согласно данным мониторинга УВКПЧ, 9 июля 2017 года 13-летний подросток Нур Айман Хамдан стоял на балконе своего дома в Исавии, когда в квартале появились сотрудники израильских сил безопасности, прибывшие на вызов по поводу спора между палестинцами. Пуля с наконечником из губчатой резины попала ему в левый глаз, в результате чего он навсегда лишился зрения.

48. К охране поселенцев в поселениях Восточного Иерусалима Министерство обороны Израиля привлекает на контрактной основе частные охранные компании. По данным Ассоциации в защиту гражданских прав в Израиле, охранники фактически являются частными полицейскими, находящимися на службе исключительно еврейских жителей, в отличие от регулярных полицейских сил, которые в принципе должны обеспечивать безопасность всех жителей без какой-либо дискриминации и быть подотчетными населению<sup>38</sup>.

49. УВКПЧ осуществляло мониторинг двух дел, на примере которых видно, как захват домов поселенцами в квартале Батан-аль-Хава в Сильване в Восточном Иерусалиме приводит к росту напряженности и насилия. 17 декабря 2016 года Муса Али Каррайин пытался уладить спор между палестинскими юношами и израильскими охранниками перед домом одного поселенца в Батан-аль-Хаве, когда частный охранник выхватил свое оружие и открыл стрельбу, ранив Каррайина в ногу. Когда его доставили в больницу, представители израильских сил безопасности 40 минут не позволяли оказать ему медицинскую помощь, пока не закончили его допрос. Каррайину было предъявлено обвинение в нападении, но при этом УВКПЧ ничего не известно о каком-либо расследовании или обвинениях, выдвинутых против охранника.

50. 9 сентября 61-летний Файез эр-Раджаби, проживающий в 15 метрах от жилых домов, занимаемых поселенцами в Батан-аль-Хаве, пошел искать своего сына и внука, когда услышал звуки стрельбы гранатами со слезоточивым газом в ходе какого-то столкновения. Когда он вышел на улицу, солдаты израильских сил безопасности кинули в него с расстояния в 10 метров три шумовые гранаты, взрывная волна от которых поразила его в ноги и лицо. Он стал плохо слышать и на 10 дней попал в больницу с контузией головного мозга, сопровождавшейся кровоизлиянием.

51. Жители Батан аль-Хавы в Сильване говорили представителям УВКПЧ о том, что до захвата поселенцами первого из двух домов в 2014 году в их районе было спокойнее. С тех пор присутствие израильских сил безопасности усилилось, и столкновения стали возникать часто, порой ежедневно. Эр-Раджаби и его жена Аида боятся, как это повлияет на их семью, особенно их трех сыновей в возрасте от 15 до 22 лет. Один из их сыновей был заключен в тюрьму за бросание камней, а другой был арестован за оскорбление полицейского. Батан-аль-Хава считается одним из наиболее уязвимых кварталов в Восточном Иерусалиме: 62 домохозяйства находятся под угрозой выселения, а 309 человек рискуют оказаться перемещенными из-за имущественных претензий поселенцев.

52. Правозащитные организации продолжали выражать обеспокоенность по поводу арестов палестинских детей в Восточном Иерусалиме (A/70/351, пункт 48)<sup>39</sup>. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, в течение рассматриваемого периода в Восточном Иерусалиме были арестованы 1 092 палестинца, включая 409 детей. Палестинские дети подвергаются арестам в

<sup>38</sup> См. [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2011/10/E-Jlem-Petition-Security-guards-ENG.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2011/10/E-Jlem-Petition-Security-guards-ENG.pdf).

<sup>39</sup> B'Tselem and HaMoked, *Unprotected: Detention of Palestinian Teenagers in East Jerusalem*, October 2017.

основном в районах с высоким уровнем присутствия поселенцев, особенно в Старом городе, Сильване и Рас-аль-Амуде.

#### **D. Коллективное наказание**

53. Коллективное наказание прямо запрещено международным гуманитарным правом и имеет негативные последствия для целого ряда прав человека (A/HRC/34/38, пункт 33)<sup>40</sup>. Оно также представляет собой фактор принуждения (A/HRC/34/39, пункт 57). В Восточном Иерусалиме УВКПЧ осуществляло мониторинг и документирование тех видов практики, которые вызывают обеспокоенность в контексте коллективного наказания, включая опечатывание и снос домов в виде наказания, аннулирование вида на жительство и отказ выдавать тела погибших; так, например, по данным УВКПЧ, семейный дом Фади аль-Кунбара, который убил четырех израильских солдат, когда 8 января 2017 года наехал на них на своем грузовике, был опечатан 22 марта 2017 года в качестве карательной меры, в результате чего его жена и четверо детей были вынуждены переехать из квартала Джебель-Мукабер в Восточном Иерусалиме (A/72/565, пункт 19). После этого нападения около 240 домохозяйств в этом районе получили уведомления о допущенных ими нарушениях положений, касающихся планирования и зонирования, в результате чего им грозит снос их домов с принудительным выселением (пункт 23). Управление по координации гуманитарных вопросов зафиксировало в течение рассматриваемого периода 13 случаев сноса и опечатывания домов в качестве карательной меры на оккупированной палестинской территории, в том числе четырех в Восточном Иерусалиме. Это затронуло 39 палестинцев, включая 18 детей.

54. В январе 2017 года Израиль возобновил практику аннулирования в качестве карательной меры статуса постоянного жителя Восточного Иерусалима, что представляет собой одну из форм коллективного наказания (A/72/565, пункты 21–25). Даже если бы это не делалось в качестве карательной меры, речь все равно шла бы о нарушении права на свободное передвижение и свободу выбора местожительства (A/HRC/34/38, пункт 62–66)<sup>41</sup>. После вышеупомянутого нападения, совершенного 8 января 2017 года, 25 января 2017 года 11 членов семьи Аль-Кунбара были лишены статуса постоянных жителей Восточного Иерусалима (A/72/565, пункты 21–22).

#### **E. Режим проживания**

55. Еще одним фактором, способствующим созданию атмосферы принуждения, является действующий в отношении жителей Восточного Иерусалима строгий режим, регулирующий проживание, и введение ограничений на воссоединение семей, проживающих в Восточном Иерусалиме и других частях Западного берега (A/HRC/34/39, пункт 56). Хотя палестинцы в Иерусалиме могут подавать ходатайства на получение израильского гражданства, подавляющее большинство из них этот вариант отвергают и поэтому имеют лишь «постоянный вид на жительство», который может быть аннулирован – в отличие от палестинцев, которые имеют израильское гражданство. С 1967 года Израиль лишил вида на жительство 14 595 палестинских жителей Иерусалима<sup>42</sup>. С 1995 года палестинцы, проживающие в Восточном Иерусалиме, чтобы сохранить за собой статус постоянных жителей, обязаны постоянно доказывать, что Иерусалим остается «центром их жизни» (A/HRC/31/44, пункт 29). Вид на жительство не может быть автоматически передан детям; родители должны доказывать обоснованность его предоставления. Если жители теряют вид на

<sup>40</sup> Гаагское положение, статья 50; четвертая Женевская конвенция, статья 33.

<sup>41</sup> См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 12. В сентябре 2017 года Высокий суд Израиля вынес решение против лишения четырех членов Палестинского законодательного совета статуса постоянных жителей Восточного Иерусалима в связи с «проявлением нелояльности»; см. Adalah, “After 10 years of litigation, Israeli Supreme Court rules interior minister cannot revoke Palestinian parliamentarians’ Jerusalem residency for ‘breach of loyalty’”, 13 September 2017.

<sup>42</sup> Human Rights Watch, “Israel: Jerusalem Palestinians stripped of status”, 8 August 2017.

жительство, они становятся фактически апатридами и не имеют юридического статуса, дающего им право на проживание в Иерусалиме, что тем самым создает угрозу их перемещения на Западный берег. УВКПЧ отслеживало дело Шифы Шаллуди, которая после 19 лет жизни в Иерусалиме утратила вид на жительство в городе после развода. У нее не было иного выбора, кроме как переехать вместе со своими детьми в Кафр-Акаб, район, расположенный по другую сторону стены, но в пределах муниципальных границ Иерусалима, с тем чтобы ее дети могли сохранить за собой вид на жительство в Иерусалиме. Она лишилась работы и круга общения в Иерусалиме, и в настоящее время выбивается из сил, чтобы иметь заработок и обеспечивать уход за детьми в районе, где сфера услуг развита крайне плохо. Помимо того, что режим выдачи видов на жительство в Иерусалиме носит дискриминационный характер, он является нарушением права на свободу передвижения и свободу выбора местожительства<sup>43</sup>. Кроме того, он сильно сказывается на осуществлении экономических, социальных и культурных прав, таких как права на труд, здоровье и образование (A/HRC/31/44, пункт 6).

## Ф. Доступ к услугам

56. В Восточном Иерусалиме наблюдается отсутствие основных услуг, таких как здравоохранение, социальное обеспечение, учебные заведения и базовая инфраструктура. По данным Ассоциации в защиту гражданских прав в Израиле, к системе водоснабжения легально и надлежащим образом подключены только 59% жителей<sup>44</sup>. Государственной системе образования, которая не досчитывается порядка 2 000 классных комнат, не выделяются достаточные финансовые средства и не уделяется должное внимание. По оценкам муниципалитета, совокупный показатель отсева учащихся составляет 32%<sup>45</sup>.

57. Отсутствие доступа к услугам, что зачастую усугубляется ограничениями свободы передвижения, напрямую способствует созданию атмосферы принуждения в районах, находящихся под полным контролем Израиля (A/HRC/34/39, пункты 55–57)<sup>46</sup>. По данным организации «Ир Амим», муниципалитет Иерусалима выделяет на нужды палестинцев в Восточном Иерусалиме от 8% до 10% своего бюджета, несмотря на то, что они составляют 37% населения города. Хотя в последние годы муниципальные чиновники не раз утверждали в средствах массовой информации, что объем бюджетных ассигнований на нужды палестинских районов возрос, никаких комплексных данных в обоснование этих утверждений они не предоставили<sup>47</sup>. Дискриминация при предоставлении услуг и распределении ресурсов, когда предпочтение отдается жителям Западного Иерусалима и поселенцам в Восточном Иерусалиме, серьезно сказывается на качестве жизни палестинцев, проживающих в Восточном Иерусалиме (A/HRC/31/43, пункт 18). Согласно данным, приведенным в подготовленном в 2016 году Национальным институтом страхования докладе по вопросу о нищете, 73% жителей Восточного Иерусалима живут за чертой бедности. Доля бедных в среднем по Израилю составляет 22%<sup>48</sup>.

58. Стена серьезно ограничивает свободу передвижения и доступ к муниципальным услугам в кварталах, которые являются частью муниципалитета Иерусалима, но расположены по другую сторону стены. Многие учащиеся, посещающие учебные заведения по другую сторону стены, попадают туда,

<sup>43</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 12.

<sup>44</sup> См. [www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2017/05/Facts-and-Figures-2017.pdf](http://www.acri.org.il/en/wp-content/uploads/2017/05/Facts-and-Figures-2017.pdf).

<sup>45</sup> Ibid. См. <http://m.knesset.gov.il/Activity/committees/Education/Pages/CommitteeProtocols.aspx> (на иврите).

<sup>46</sup> Middle East Quartet Report, July 2016 (see <http://fmep.org/wp/wp-content/uploads/2016/07/Quartet-Report-2016.pdf>), p. 6.

<sup>47</sup> По данным одного источника, в период между 2004 и 2015 годами бюджет на цели развития палестинских кварталов увеличился почти в десять раз; см. Elhanan Miller, “City Hall almost done mapping East Jerusalem”, *Times of Israel*, 20 February 2015.

<sup>48</sup> См. [www.btl.gov.il/Publications/oni\\_report/Documents/oni2016.pdf](http://www.btl.gov.il/Publications/oni_report/Documents/oni2016.pdf) (на иврите). См. также Association for Civil Rights in Israel, East Jerusalem (см. сноску 31).

сталкиваясь с задержками и преодолевая трудности<sup>49</sup>. Аналогичным образом затруднен и доступ к медицинским услугам из-за наличия контрольно-пропускных пунктов, прохождение через которые вызывает задержки, а они в экстренных случаях могут оказаться фатальными. По данным Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), израильские машины скорой помощи не желают выезжать в районы Восточного Иерусалима, находящиеся за пределами стены, а палестинским машинам скорой помощи не разрешается переезжать на другую сторону стены<sup>50</sup>.

59. Что касается услуг, то ситуация еще хуже в районах Восточного Иерусалима, расположенных за пределами стены, где не хватает школ и медицинских учреждений, не убирается мусор, а качество дорожной инфраструктуры является низким. В принятом правительством Израиля 28 мая 2017 года решении о выделении почти 180 000 шекелей (порядка 50 000 долл. США) на цели улучшения сбора мусора и ремонт канализации в палестинских кварталах в Восточном Иерусалиме прямо исключены районы, находящиеся за пределами стены, на том основании, что «продолжаются межведомственные» консультации относительно путей устранения проблем, существующих в этих районах<sup>51</sup>.

60. После возведения стены сотрудники израильских правоохранительных органов были выведены из этих районов практически полностью, а палестинская полиция действовать там не уполномочена, в результате чего с точки зрения охраны порядка образовался вакуум, который способствует росту преступности и насилия<sup>52</sup>. Строительство в этих районах идет полным ходом, при этом контроль за соблюдением норм безопасности строительства не ведется. Как следствие многие постройки могут быть небезопасными, особенно в случае стихийных бедствий<sup>53</sup>. В мае 2017 года в лагере беженцев Шуафат был открыт первый из шести запланированных к открытию полицейских участков в палестинских кварталах Восточного Иерусалима в рамках государственной инициативы, которая направлена на укрепление правоохранительной деятельности и безопасности в Восточном Иерусалиме и на реализацию которой было выделено 287 млн долл. США<sup>54</sup>.

61. В дополнение к тем обязательствам, которые лежат на нем по международному праву прав человека, включая обеспечение права на достаточный жизненный уровень и наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья<sup>55</sup>, Израиль как оккупирующая держава несет обязательство обеспечивать надлежащий доступ палестинского населения к медицинским учреждениям и услугам без какой-либо дискриминации<sup>56</sup>.

62. Упорное расширение поселений, насилие со стороны поселенцев, снос домов и жизненно важных объектов инфраструктуры и ограничения на свободу передвижения оборачиваются высокими издержками для палестинских женщин, в том числе в Восточном Иерусалиме (E/CN.6/2016/6). Кроме того, непропорционально сильное воздействие на женщин оказывают последствия ограничительного режима,

<sup>49</sup> UNDP, *Jerusalem Communities behind the Wall* (см. сноску 32), p. 16.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> См. [www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes280517.aspx](http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/SecretaryAnnouncements/Pages/govmes280517.aspx) (на иврите).

<sup>52</sup> UNDP, *Jerusalem Communities behind the Wall* (см. сноску 32), p. 8.

<sup>53</sup> Ir Amim, *Displaced in their own city: the impact of Israeli policy in East Jerusalem on the Palestinian neighborhoods of the city beyond the separation barrier*, June 2015, p. 45. По данным Управления по координации гуманитарных вопросов, мало домов подлежат сносу в районах Иерусалима за пределами стены (их доля составляет лишь 9% от всех зданий, снесенных по решению муниципалитета Иерусалима), что резко контрастирует с другими районами Восточного Иерусалима.

<sup>54</sup> Daniel K. Eisenbud, "First police station opens in East Jerusalem's Shuafat refugee camp", *Jerusalem Post*, 7 May 2017.

<sup>55</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статьи 11 и 12.

<sup>56</sup> Четвертая Женевская конвенция, статья 56.

регулирующего проживание, и отказы в воссоединении семей, приводящие к раздельному проживанию членов семьи<sup>57</sup>.

## G. Принуждение к отъезду

63. Все вышеупомянутые факторы создают в Восточном Иерусалиме атмосферу принуждения, из-за которой палестинцам приходится уезжать оттуда. Как и в других районах на Западном берегу, а именно в зоне С или в зоне Н2 в Хевроне, палестинцам не остается ничего иного, кроме как покинуть тот район, где они жили на протяжении десятилетий или в поколениях. Как отмечалось выше, некоторые палестинцы оказываются вынужденными уезжать главным образом из-за принудительных выселений или аннулирования вида на жительство. Из-за дискриминационной практики, к которой продолжают прибегать израильские власти, сотням палестинцев в Восточном Иерусалиме грозит принудительное переселение.

64. О таком перемещении населения свидетельствует также рост числа жителей районов Восточного Иерусалима, оказавшихся за стеной. В эти районы часто перебираются жители Восточного Иерусалима, перемещенные в результате сноса домов или в силу других факторов, способствующих созданию атмосферы принуждения. По данным ПРООН, миграционные тенденции свидетельствуют о том, что более бедные палестинцы покидают центральную часть Иерусалима и перебираются в районы, где квартирная плата ниже и где меньше ограничений на расширение жилья<sup>58</sup>. Это также является единственным местом, где палестинцы, имеющие вид на жительство в Иерусалиме, могут жить с супругами с Западного берега, не утрачивая своего статуса. Речь идет о чрезвычайно тревожной тенденции, особенно если учесть, что в этих кварталах наблюдается нехватка услуг, не поддерживается правопорядок и строится много жилья с нарушениями норм безопасности и бесконтрольно.

## V. Поселения на оккупированных сирийских Голанах

65. В течение отчетного периода на оккупированных сирийских Голанах продолжались незаконное расширение поселений и экспроприация земель правительством Израиля в нарушение обязательств государства по международному праву<sup>59</sup>. По данным организации гражданского общества «Аль-Марсад», в 34 израильских поселениях на оккупированных сирийских Голанах проживают около 26 000 человек<sup>60</sup>. По имеющимся оценкам, порядка 25 000 сирийских жителей Голан имеют право проживать лишь в 5 перенаселенных деревнях<sup>61</sup>. В силу дискриминационных требований, касающихся земли, жилья, строительства и выдачи разрешений, сирийские деревни становятся все более переполненными, их инфраструктура перегружена и нет никакой возможности для расширения, чтобы учесть потребности населения. Поскольку первый снос на оккупированных сирийских Голанах был зарегистрирован в сентябре 2016 года, существуют опасения, что снос домов может стать обычной практикой (A/HRC/34/39, пункт 59)<sup>62</sup>.

66. В августе 2017 года неправительственные организации «Адала» и «Аль-Марсад» особо отметили, что в районе деревни Маджал-Шамс до сих пор не обезврежены мины, что создает серьезную опасность для примерно 11 000 человек. Они обратились к израильским властям с призывом удалить мины и ликвидировать соответствующие военные аванпосты, которые, как сообщается, развернуты в непосредственной близости от жилых домов и расположены на земле, принадлежащей

<sup>57</sup> UN-Women, *International Legal Accountability Mechanisms* (см. сноску 37), p. 14.

<sup>58</sup> UNDP, *Jerusalem Communities behind the Wall* (см. сноску 32), p. 6.

<sup>59</sup> Резолюция 72/86 Генеральной Ассамблеи, пункт 1.

<sup>60</sup> См. <http://golan-marsad.org/january-2018-universal-periodic-review-of-israel/>.

<sup>61</sup> См. <http://golan-marsad.org/wp-content/uploads/Al-Marsad-UPR-submission-for-Israel.pdf>, para. 2.

<sup>62</sup> См. <http://golan-marsad.org/press-release-israeli-authorities-demolish-home-in-majdal-shams-in-the-occupied-syrian-golan/>.

жителям деревни Маджал-Шамс. Обе организации отметили, что мины нередко смещаются и оказываются за пределами обозначенных минных полей и что некоторые из них в летнюю жару взрывались. По их оценкам, с 1967 года из-за взрывов наземных мин были ранены 69 мирных жителей Голанских высот, 18 из них, включая 9 детей, впоследствии скончались<sup>63</sup>.

67. Верховный комиссар вновь подтверждает сохраняющуюся актуальность резолюции 497 (1981) Совета Безопасности, в которой Совет постановил, что решение Израиля установить свои законы, юрисдикцию и управление на оккупированных сирийских Голанских высотах является недействительным и не имеет международной юридической силы.

## VI. Выводы

68. В течение рассматриваемого периода отмечалось значительное расширение поселенческой деятельности, в том числе в Восточном Иерусалиме и Хевроне. В Хевроне некоторые факторы привели к ухудшению условий жизни и нагнетанию атмосферы принуждения.

69. Создание и расширение Израилем поселений на оккупированной палестинской территории, в том числе административно-правовые меры, принимаемые им в целях создания социально-экономических стимулов, обеспечения безопасности, инфраструктуры и социальных услуг для граждан Израиля, проживающих на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, представляют собой переселение Израилем своего населения на оккупированную палестинскую территорию, что запрещено международным гуманитарным правом<sup>64</sup>. Переселение оккупирующим государством населения на оккупированную территорию является военным преступлением<sup>65</sup>. Незаконность израильских поселений на оккупированной палестинской территории и на оккупированных сирийских Голанах была подтверждена целым рядом международных органов, в том числе Международным Судом, Советом Безопасности, Генеральной Ассамблеей и Советом по правам человека<sup>66</sup>.

70. Из-за существования и расширения поселений палестинцы в зоне С, зоне Н2 Хеврона и Восточном Иерусалиме становятся объектом дискриминационных видов практики, их жизненное пространство сужается, они сталкиваются с ростом напряженности и подвергаются насилию и арестам.

71. Палестинцы в Восточном Иерусалиме сталкиваются с ограничительным режимом, регулирующим планирование, выдачу разрешений и строительство, отсутствием государственных услуг и сужением общественного пространства. Невыдача разрешений на строительство приводит к постоянной угрозе сноса домов и перемещения населения. Эти факторы представляют собой нарушение целого ряда прав и способствуют созданию атмосферы принуждения в Восточном Иерусалиме. Палестинцам, проживающим в такой атмосфере принуждения, возможно, не остается ничего, кроме как уехать, как было документально подтверждено ранее в зоне С и зоне Н2 Хеврона (A/HRC/31/43, пункт 60; A/71/355, пункты 61–64), в нарушение международного запрета на принудительное переселение.

<sup>63</sup> Adalah, "Adalah, Al-Marsad demand Israel remove army outposts and minefields from occupied Syrian town on Golan Heights", 2 August 2017.

<sup>64</sup> Четвертая Женевская конвенция, пункт 6 статьи 49.

<sup>65</sup> См. также Римский статут Международного уголовного суда, пункт 2 b) viii) статьи 8.

<sup>66</sup> Международный Суд, *Правовые последствия строительства стены на оккупированной палестинской территории*, консультативное заключение от 9 июля 2004 года, пункт 120. Резолюции 465 (1980) и 2334 (2016) Совета Безопасности; резолюции 71/97 и 72/86 Генеральной Ассамблеи; и резолюция 31/36 Совета по правам человека.

## VII. Рекомендации

72. Опираясь на установленные им факты, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека рекомендует израильским властям:

а) немедленно прекратить и обратить вспять любую деятельность по строительству поселений и связанную с этим деятельность на оккупированной палестинской территории, включая оккупированный Восточный Иерусалим и оккупированные сирийские Голаны, в том числе путем прекращения поддержки инициатив частных организаций поселенцев, направленных на захват палестинской недвижимости и принудительное выселение жителей, во исполнение соответствующих резолюций Организации Объединенных Наций, включая резолюции 497 (1981) и 2334 (2016) Совета Безопасности;

б) немедленно прекратить любую деятельность, которая способствует формированию атмосферы принуждения и/или повышает риск насильственного переселения;

в) пересмотреть законы и политику по вопросам планирования в целях обеспечения их соответствия обязательствам Израиля по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву;

г) воздерживаться от выполнения решений о выселении и сносе домов на основании дискриминационной и незаконной политики и практики в вопросах планирования, которые могут приводить к насильственному переселению, в том числе общин бедуинов и скотоводов;

д) принимать любые необходимые меры к тому, чтобы палестинцы в Восточном Иерусалиме и в зоне С на оккупированном Западном берегу не подвергались дискриминации и не лишались доступа к базовым услугам, включая услуги электроснабжения, водоснабжения и санитарии, и права пользоваться природными ресурсами, включая землю для сельскохозяйственных целей;

е) немедленно ликвидировать все мины и минные поля на оккупированных сирийских Голанах, которые представляют опасность для местного гражданского населения.