



МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ РЕЗОЛЮЦИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСУ О ПАЛЕСТИНЕ

подготовлен

У. Томасом Маллисоном *

и

Сэлли В. Маллисон**

Примечание

Настоящее исследование было подготовлено и опубликовано по просьбе Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа.

Приведенные в исследовании анализы принадлежат авторам.

*Профессор права и директор Программы международного и сравнительного права Университета имени Джорджа Вашингтона

** Младший научный сотрудник Программы международного и сравнительного права Университета имени Джорджа Вашингтона.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Нью-Йорк·1979

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации.

Встречающиеся в настоящем исследовании сноски не соответствуют стандартной практике Организации Объединенных Наций и приводятся в их первоначальной форме, принятой в праве.

ST/SG/SER.F/4

ИЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

В продаже под № R.79.I.19

Цена: 5.00 долл. США

(или эквивалентная сумма в иной валюте.)

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
Введение	v
I. ПРАВОВАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОРГАНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	I
А. Международно-правотворческая деятельность	I
В. Международная правотворческая роль Организации Объединенных Наций	4
II. РЕЗОЛЮЦИЯ 181 (II) О РАЗДЕЛЕ ПАЛЕСТИНЫ	10
А. История резолюции о разделе	10
1. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи по вопросу о Палестине	10
2. Специальная комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины (ЮНСКОП)	15
В. План раздела на основе экономического союза	21
1. Голосование по Плану	21
2. Общие положения	21
3. Положения о правах человека	23
С. Юридический статус резолюции о разделе	27
1. Заявления о недействительности	27
2. Заявления о действительности резолюции	30
3. Сохраняющаяся действительность резолюции о разделе	32
III. ПРАВО НА ВОЗВРАЩЕНИЕ	35
А. Развитие права на возвращение в практике и праве	35
В. Резолюции Генеральной Ассамблеи, относящиеся к праву на возвращение	39
1. Резолюции 194 (III) и 513 (VI), касающиеся беженцев периода 1947-1948 годов	39
2. Резолюции 2452 (XXIII), 2535 (XXIV) и 2963 (XXVII), касающиеся беженцев периода 1947-1948 и 1967 годов	42
3. Резолюции 3089 (XXVIII), 3236 (XXIX) и последующие резолюции, касающиеся неотъемлемого права на возвращение в район Палестины	44

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Стр.</u>
С. Резолюции Совета Безопасности	47
IV. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА НАРОДА ПАЛЕСТИНЫ	49
А. Признание палестинцев в качестве народа	49
В. Право на самоопределение в международном праве	53
С. Применение права на самоопределение к народу Палестины: резолюции 2649 (XXV), 2672 С (XXV), 3089 D (XXVIII), 3236 (XXIX) и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи	56
Д. Географический район, к которому применяется самоопределение палестинцев	59
V. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ИЕРУСАЛИМА	62
А. Резолюции 181 (II), 194 (III), 303 (IV), 2253 (ES-V) и 2254 (ES-V) Генеральной Ассамблеи	62
В. Резолюции 252 (1968), 267 (1969) и 298 (1971) Совета Безопасности	64
VI. ДВА ГОСУДАРСТВА В ПАЛЕСТИНЕ, КАЖДОЕ ИЗ КОТОРЫХ ИМЕЕТ СВОИ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ	68
Приложение: Таблица результатов голосования по основным резолюциям	70

ВВЕДЕНИЕ

Цель настоящего исследования заключается в проведении правового анализа основных резолюций Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности по вопросу о Палестине. Соответствующие тексты исследуются в контексте международного права. В соответствии с договоренностями, достигнутыми в ходе консультаций с Организацией Объединенных Наций, история официальных переговоров относительно резолюций, а также не заносившиеся в отчеты консультации, в результате которых были приняты определенные формулировки, не использовалась.

В настоящем исследовании особое значение имеют положения Устава Организации Объединенных Наций. К объявленным целям Организации Объединенных Наций относится поддержание международного мира и безопасности средствами, находящимися "в согласии с принципами справедливости и международного права". Эти цели включают также "уважение принципа равноправия и самоопределения народов" и поощрение прав человека на недискриминационной основе. К объявленным принципам Устава относится ссылка на традиционную концепцию "суверенного равенства" государств, которая применима к членам Организации Объединенных Наций. Еще один принцип запрещает "угрозу силой или ее применение" в агрессивных целях. Другие важные принципы требуют от государств-членов добросовестно выполнять принятые на себя обязательства по Уставу и "оказывать Организации Объединенных Наций всемерную помощь во всех действиях, предпринимаемых ею в соответствии с настоящим Уставом...".

Помимо Устава Организации Объединенных Наций в исследовании рассматриваются и другие источники, если они имеют отношение к данному вопросу. Например, Статут Лиги Наций и мандат Лиги на Палестину являются ценными справочными источниками для рассмотрения резолюции Генеральной Ассамблеи о разделе Палестины и должны быть кратко рассмотрены при анализе раздела.

Поскольку настоящее исследование носит правовой характер, необходимо провести четкие различия в отношении вопросов, которые зачастую трактуются с недостаточной степенью точности. Термины "еврей" и "еврейский" используются для обозначения приверженцев особой монотеистической религии универсальных моральных ценностей. Термины "сионизм" и "сионистский" относятся к особому национальному движению, политическая программа которого ставит своей целью в первую очередь создание "национального очага", а затем национального государства, расположенного в Палестине.

Подробное рассмотрение международного гуманитарного права, в том числе обязательств по Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения во время войны на оккупированных Израилем арабских территориях, не входит в задачу настоящего исследования, несмотря на то, что по этому вопросу имеется ряд важных резолюций Организации Объединенных Наций.



I. ПРАВОВАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОРГАНОВ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Анализ правовой компетентности Организации Объединенных Наций в отношении какого-либо определенного вопроса требует подробного рассмотрения принятых методов международного правотворчества. На эти методы иногда ссылаются как на источники права, которыми пользуются директивные органы для разрешения спорных вопросов.

A. Международно-правотворческая деятельность

Статья 38 Статута Международного Суда имеет целью лишь конкретизировать источники права, которые применяются Судом. Однако на нее широко ссылаются при описании источников, которые обычно имеют в международном праве. В первом пункте статьи в качестве основных источников перечисляются договоры, обычаи и общие принципы 1/. Обычаем по определению является "международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы". Необходимо отметить, что это тщательно сформулированное положение не требует доказательства универсальной практики. Таким же образом исторический обычный правотворческий процесс свидетельствует о том, что нормы, которые считаются юридически сложившимися, основываются на согласии подавляющего большинства государств 2/. Получение всеобщего согласия не считается обязательным. Общие принципы конкретно определяются как "общие принципы права, признанные цивилизованными нациями". Предъявляемые в связи с этим требования представляют собой скорее сочетание толкования или разработки положений государствами с согласием, а не сочетание практики и согласия государств, как это имеет место в обычном праве 3/.

1/ Статут Международного Суда, статья 38 (1) а, б и с. В пункте перечисляются в качестве вспомогательных источников судебные решения и юридические научные труды.

2/ В известном деле о "Пакет Гавана" ("The Paquete Habana", 175 U.S. 677 (1900)), Верховный суд США опирался в своем решении по вопросу об иммунитете шхун, занимающихся рыболовством в прибрежных водах, на такое согласие. Ту же точку зрения разделяют и юристы. См., например, высказывание профессора Брайерли: "Лишь самые стойкие позитивисты возражают против того, что вряд ли когда-либо будет возможным доказать, что каждое государство признает определенную практику..." как создающую норму обычного права. J.L. Brierly, "The Law of Nations" (Oxford Univ. Press; 6th ed., Waldock, 1963) p. 61.

3/ Профессор Брайерли точно охарактеризовал общие принципы как "динамический элемент в международном праве". Брайерли, сноска 2 выше, стр. 63 англ. текста. Подчеркивается также, что международные арбитражные суды применяли общие принципы права еще до создания Международного Суда. I Oppenheim, "International Law" (Longmans, Green; London, 8th ed., Lauterpacht, 1955) p. 30.

Обычаи являются более историческими методами международно-правотворческой деятельности по сравнению с договорами. Когда в 1625 году Гроций написал свою первую классическую монографию 4/, обычай являлся почти уникальным методом предписания международного права. Хотя конвенции разрабатываются с ясно выраженного согласия государств, обычное право основывается на подразумеваемом согласии. В традиционном правовом анализе, как правило, констатируется, что обычное право проистекает из обыкновения или практики государств. Классическое толкование этой точки зрения содержится в Lauterpacht's *Oppenheim*:

"Поскольку обыкновения имеют тенденцию становиться обычаем, возникает вопрос: на какой стадии обыкновение переходит в обычай? Это вопрос практики, а не теории. Единственный ответ, который могут предложить теоретики, заключается в следующем: всякий раз, когда определенная линия международного поведения, зачастую избираемая государствами, считается юридически обязательной или правильной и как только это происходит, норма, которая может быть выведена из такого поведения, является нормой обычного международного права 5/".

Эта цитата также точно указывает на то, что обыкновение или практика не обязательно должны продолжаться в течение длительного периода времени. Простое существование является единственным имеющим значение фактором в отношении существования практики, наличие которой может быть также определено и другими путями.

Хотя многие области международного права произошли из практики государств, было бы ошибочным считать это единственным способом создания или предписания такого права. В подтверждение этого можно привести пример из международного гуманитарного права в период вооруженных конфликтов. В соответствии со статьей 9 Брюссельской декларации 1874 года 6/ предусматривалось предоставление нерегулярным комбатантам, отвечающим ряду конкретно установленных критериев, исключая предоставление полномочий правительством, но включая соблюдение законов

4/ "De Jure Belli ac Pacis" in J.B. Scott (ed.), "Classics of International Law" (Kelsey transl., Carnegie Endowment for International Peace, 1925).

5/ См. сноску 3 выше, Oppenheim, *supra* note 3, p. 27.

6/ Проект текста на русском языке, резюме обсуждений и заключительный текст Декларации содержатся в 65 изданиях "British and Foreign State Papers 1871-1874, pp. 1067-1109 (1881). Текст содержится также в D. Schindler and J. Toman (eds.), "The Laws of Armed Conflicts; A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents" (Sijthoff, Leiden, 1973) pp. 25-34.

и обычаев войны 7/, привилегированного статуса военнопленных при взятии в плен. Поэтому практика прусского правительства в ходе франко-прусской войны, в которой оно в порядке упрощенного производства подвергало смертной казни всех франтиреров, которые не могли представить конкретного доказательства предоставления им французским правительством статуса комбатантов, была отклонена в положениях, разработанных группой государств, представленных в Брюсселе. Хотя Брюссельская декларация была рассчитана на то, чтобы стать многосторонней конвенцией, она не была ратифицирована. Однако многие ее положения, в том числе статья 9, были широко признаны в качестве положений, содержащих точные формулировки применимого к этому вопросу международного права. Основные положения статьи 9 изложены в работе "The Laws of War on Land", изданной в 1880 году Институтом международного права в Оксфорде 8/. Цель этого руководства заключалась скорее в том, чтобы отразить существующее право, а не рекомендовать новые положения 9/. Это служит доказательством того, что Брюссельская декларация рассматривалась в то время воплощением принципов права, применяемых в отношении нерегулярных комбатантов. Имеется мало или вообще не имеется подтверждений использования или практики применения статьи 9 в течение 15 лет после 1874 года. Дальнейшим доказательством того, что эти принципы были признаны в качестве правовых норм, является тот факт, что они без каких-либо существенных возражений включены в статью 1 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, содержащегося в приложении к Гаагской конвенции II 1899 года 10/. Эти же положения были включены в статью 1 Положения о законах и обычаях сухопутной войны, содержащегося в приложении к Гаагской конвенции IV 1907 года 11/, а также в Женевскую конвенцию 1949 года о военнопленных 12/. Каждая из этих конвенций была ратифицирована значительным числом государств и стала многосторонним действующим договором. Важным является то, что статья 9 нератифицированной Брюссельской декларации была разработана с целью изменения предшествующей практики прусского государства.

7/ К другим критериям, определяемым по статье 9, относятся: военное командование, установленная отличительная эмблема и открытое ношение оружия.

8/ Статья 2 (2) и статья 3. См. текст этого оксфордского руководства (сноска 6 выше) в издании Schindler and Toman, pp. 35-48.

9/ См. прединслова к оксфордскому руководству, сноска 8 выше.

10/ Гаагская конвенция II о законах и обычаях сухопутной войны от 29 июля 1899 года, 32 U.S. Stat. 1803, U.S. Tr. Series No. 403, Gt. Brit. Tr. Series No. 11, Cmd. 800 (1901).

11/ Гаагская конвенция IV о законах и обычаях сухопутной войны от 18 октября 1907 года, 36 U.S. Stat. 2227, U.S. Tr. Series No. 539, Gt. Brit. Tr. Series No. 9, Cmd. 5030 (1910).

12/ Статья 4A (2) Женевской конвенции об обращении с военнопленными от 12 августа 1949 года, 75 U.N.T.S. 135, /1956/, 6 U.S. Trs. and Other Int'l Agrees. 3316, U.S. Trs. and Other Int'l Acts Series No. 3364, Gt. Brit. Tr. Series No. 39, Cmd. 550, p. 94 (1958).

В. Международная правотворческая роль Организации
Объединенных Наций

Хотя основная часть международного права основывается на предшествующей практике государств, сообщество государств обладает правоспособностью и полномочием разрабатывать правовые нормы и принципы посредством проведения таких многосторонних конференций, как конференция в Брюсселе, или иными способами, даже в отсутствие предшествующей практики. Положения Устава Организации Объединенных Наций разработаны с расчетом на то, чтобы действовать в контексте современного процесса принятия международно-правовых решений 13/. После того, как Устав был ратифицирован и вступил в действие, государства сохраняют свою предшествующую правотворческую компетенцию. Совет Безопасности (занимается только вопросами международного мира и безопасности) и Генеральная Ассамблея (занимается широким кругом вопросов) являются органами, которые способствуют возникновению норм международного права. Тот факт, что Генеральная Ассамблея, в которой представлено сообщество государств, является, как и национальные законодательные органы, политическим органом, не уменьшает ее роли в предписании норм международного права. Тот факт, что резолюция Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, направленные на то, чтобы иметь правообразующий эффект, находят широкое применение и поддержку, является убедительным свидетельством того, что рассматриваемые в них вопросы представляют собой, по меньшей мере, важное доказательство существования конкретных норм или принципов международного права 14/.

В своей монографии, озаглавленной "The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations" 15/, д-р Розалина Хиггинс приводит по ряду тематических разделов, убедительное доказательство правотворческой роли Генеральной Ассамблеи в качестве одного из главных политических органов Организации Объединенных Наций. Исследование д-ра Хиггинс носит гораздо менее новаторский характер, чем это может показаться на первый взгляд, поскольку традиционный процесс разработки норм международного права на основе международных договоров, обычая или общих принципов всегда являлся в значительной степени политическим процессом, отражающим мнение подавляющего большинства государств в любое данное время. В заключении своей работы она пишет:

13/ Являясь нормативным документом, Устав требует, чтобы международный мир и безопасность достигались в соответствии с "принципами справедливости и международного права". Статья 1 (1). Статья 51 включает "неотъемлемое право" на самооборону, что является традиционной международно-правовой нормой в отношении этого вопроса. В преамбуле говорится об "обязательствах, вытекающих из договоров и других источников международного права".

14/ См. конкретные примеры в разделах II-V ниже.

15/ Oxford Press, London (1963).

/...

"С развитием международных организаций результаты голосования и мнения государств стали иметь правовое значение в качестве доказательства обычного права. Кроме того, практика государств состоит из их коллективных действий, а также из совокупности их индивидуальных действий; и число случаев, когда государства считают целесообразным действовать коллективно, значительно возросло в результате деятельности международных организаций. Коллективные действия государств, которые достаточно часто повторяются и с которыми соглашается достаточное их число, приобретают в конечном счете силу правовой нормы. Существование Организации Объединенных Наций - и в особенности тенденция к скорейшему достижению универсальности членского состава с 1955 года - предоставляет в настоящее время весьма четкую, весьма сконцентрированную первоначальную основу для практики государств" I6/.

В своем исследовании д-р Хиггинс не исходит из методов правообразования, в основе которых лежат индивидуальные действия государств. Она отмечает, что разработка норм обычного права может осуществляться на основе коллективных действий государств, ярким примером чего в настоящее время могут служить резолюции Генеральной Ассамблеи. Хотя результатом этого метода правообразования является скорее "документ, основанный на нормах обычного права" I7/, а не сама норма обычного права, результаты этих двух методов правообразования весьма схожи, поскольку каждый из них образует правовую основу для принятия последующих действий.

Известное частное мнение судьи Танаки по ряду дел, касающихся Юго-Западной Африки (1966 год) I8/, отличалось от мнения Международного Суда (решение было принято лишь благодаря участию Председателя в голосовании), потому что он пришел к выводу о существовании правовой нормы равенства, которая была нарушена правительством Южной Африки, создавшим систему апартеида. Для целей настоящего исследования мнение Танаки является важным, поскольку оно позволяет проникнуть вглубь коллективного процесса разработки норм обычного права:

I6/ Монография Хиггинс, id. p. 2.

I7/ Id. p. 5.

I8/ Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa, Second Phase [1966] I.C.J. 6 p. 248.

"Появление таких организаций как Лига Наций и Организация Объединенных Наций с их органами и ассоциированными учреждениями, в результате чего традиционный индивидуалистический метод ведения международных переговоров был в значительной степени заменен методом "парламентской дипломатии" ..., неизбежно оказывает влияние на процесс возникновения норм обычного международного права. Государство, вместо того, чтобы доводить до сведения нескольких непосредственно заинтересованных государств свою точку зрения, имеет возможность через ту или иную организацию заявлять о своей позиции всем членам этой организации и незамедлительно узнавать от их реакции на тот или иной вопрос. В прошлом практика, повторение и *opinio juris sive necessitatis*, являющиеся составными частями обычного права, могли объединяться в крайне длительный и медленный процесс, распространяющийся на столетия. В современную эпоху высоко развитых методов связи и обмена информацией установление обычая через посредство международной организации в значительной степени упрощается и ускоряется; закрепление такого обычая происходит, как правило, за период одного поколения или даже менее того" 19/.

Хотя в вышеупомянутых довольно схожих исследованиях д-ра Хиггинса и судьи Танаки не содержится прямой ссылки на "общие принципы права, признанные цивилизованными нациями", должно быть очевидным, что их доводы, *a fortiori*, могут также привести к выводу о том, что ряд резолюций Генеральной Ассамблеи предписывает такие общие принципы. Другими словами, Хиггинс и Танака считают, что при разработке норм обычного права как на основе коллективных действий государств (в случае голосования за конкретные резолюции Генеральной Ассамблеи), так и на основе их индивидуальных действий должна учитываться практика государств.

Устав Организации Объединенных Наций является многосторонним договором о создании Организации Объединенных Наций в качестве отдельного фактического участника, обладающего международной правосубъектностью 20/. Кроме того, в Уставе определяются конкретные цели и принципы, включая доктрины международного права, которые должны быть осуществлены. Например, в статье I (1) предусматривается, что одной из главных целей Организации Объединенных Наций является поддержание международного мира и безопасности и что это

19/ *Id.* p. 291.

20/ *Advisory Opinion on Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, [1949] I.C.J., 174.

должно осуществляться "мирными средствами, в согласии с принципами справедливости и международного права". Основные положения Устава должны толковаться и применяться двумя главными политическими органами Организации Объединенных Наций. Совет Безопасности должен толковать статьи, касающиеся международного мира и безопасности, которые налагают на него полномочия в этом отношении. Таким же образом, Генеральная Ассамблея должна толковать те статьи, которые относятся к ее полномочиям 21/. Эти толкования имеют большое правовое значение.

Основные статьи, уполномачивающие Совет Безопасности осуществлять свои функции в отношении международного мира и безопасности, содержатся в разделе VI (статьи 33-38) и разделе VII (статьи 39-51). Толкование и осуществление этих основных полномочий должно осуществляться в соответствии с организационными и процедурными нормами права, определенными в разделе V (статьи 23-32). Например, Совет Безопасности может принимать решения как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа. Однако решения по вопросам существа должны приниматься на основе особого голосования за такое решение, которое включает "совпадающие голоса постоянных членов" 22/. По мнению Совета Безопасности, это положение означает, что воздержание от голосования или отсутствие одного из постоянных членов не препятствует Совету принимать решения по вопросам существа 23/.

Широкие полномочия Генеральной Ассамблеи излагаются в статьях 10, 11 и 14, каждая из которых уполномочивает Ассамблею принимать решения на основе "рекомендаций".

21/ Система толкования Устава аналогична "координированному толкованию" Конституции Соединенных Штатов, являвшемуся преобладавшей системой вплоть до окончания Гражданской войны, в соответствии с которой каждая из трех основных департаментов федерального правительства толковал конституцию в своих целях. Примером этому может служить вето, наложенное президентом Эндрю Джексоном на второй законопроект о национальном банке на том основании, что он противоречит Конституции, хотя ранее Верховный суд счел, что создание национального банка отвечает требованиям Конституции. См. C.B. Swisher, American Constitutional Development (Riverside Press, Cambridge, Mass., 1943) pp. 178-85.

22/ Устав Организации Объединенных Наций, статья 27 (3).

23/ Анализ толкования Советом Безопасности статьи 27 (3) и вывод о том, что оно является с правовой точки зрения обоснованным, см. McDougal and Associates, Studies in World Public Order (Yale, New Haven, 1960) Ch. 7.

Статья I2 (1) предусматривает, что Ассамблея не может выносить решения, когда Совет осуществляет возложенные на него функции, "касающиеся данного спора или ситуации", в отношении поддержания международного мира и безопасности. Статья I4 предоставляет Генеральной Ассамблее всеобъемлющие полномочия и гласит:

"С соблюдением положений статьи I2, Генеральная Ассамблея уполномочивается рекомендовать меры мирного улаживания любой ситуации, независимо от ее происхождения, которая, по мнению Ассамблеи, могла бы нарушить общее благополучие или дружественные отношения между нациями, включая ситуации, возникающие в результате нарушения положений настоящего Устава, излагающих Цели и Принципы Объединенных Наций".

Статья IO является еще более всеобъемлющей в отношении данного вопроса и предусматривает:

"Генеральная Ассамблея уполномочивается обсуждать любые вопросы или дела в пределах настоящего Устава или относящиеся к полномочиям и функциям любого из органов, предусмотренных настоящим Уставом, и, за исключениями, предусмотренными статьей I2, делать рекомендации Членам Организации Объединенных Наций или Совета Безопасности или и Членам Организации и Совета Безопасности по любым таким вопросам или делам".

С учетом вышеизложенных соображений "рекомендации" Генеральной Ассамблеи могут в ряде конкретных случаев иметь существенное правовое значение 24/. Необходимо признать, что Генеральная Ассамблея имеет две четких функции. Первая заключается в том, что она является главным политическим органом Организации Объединенных Наций, обладающим собственной правосубъектностью 25/. Вторая заключается в том, что она является коллективным форумом государств международного сообщества, которые являются его членами. В отношении этой второй функции полномочия Ассамблеи исходят непосредственно от

24/ Помимо примеров, анализируемых ниже в настоящем исследовании, необходимо рассмотреть резолюцию 377 (V) Генеральной Ассамблеи от 3 ноября 1950 года, озаглавленную "Единство в пользу мира". Эта резолюция была принята под руководством правительства Соединенных Штатов после того, как Советский Союз воспользовался правом вето в Совете Безопасности, что воспрепятствовало принятию принудительных мер этим органом, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятая сессия, Дополнение № 20.

25/ См. сноску 20 выше.

государств-членов, которые правомочны создавать и разрабатывать нормы международного права как в рамках Генеральной Ассамблеи, так и вне ее. Преимущественная черта такой деятельности в Ассамблее заключается в том, что она может осуществляться быстрее и эффективнее, чем такая же деятельность в менее универсальных условиях. С первых лет деятельности Организации Объединенных Наций государства международного сообщества используют Генеральную Ассамблею фактически в качестве форума для выражения консенсуса по основным международно-правовым вопросам на основе мнения большинства государств, namного превышающего две трети голосов, требуемых по Уставу для принятия решений по важным вопросам 26/. Точное соотношение между полномочиями, предоставляемыми непосредственно по Уставу, и полномочиями, исходящими непосредственно от государств-членов, является вопросом правовой теории. Важным здесь является то, что, исходя из этих двух источников предоставления полномочий, подавляющее большинство государств-членов избрало практику выражения консенсуса по правовым вопросам через посредство Генеральной Ассамблеи. Эта практика в особенности четко прослеживается в резолюциях Генеральной Ассамблеи, касающихся Палестины, Израиля и Ближнего Востока.

Генеральная Ассамблея воспользовалась своими правовыми полномочиями, чтобы санкционировать создание двух национальных государств в Палестине 27/, признать право арабских палестинских беженцев на возвращение 28/, определить национальные права палестинского народа 29/ и установить юридический статус Иерусалима 30/. Совет Безопасности, деятельность которого ограничена применением права вето великих держав, использует свои полномочия в отношении вопросов международного мира и безопасности, которые периодически возникают на Ближнем Востоке, однако до сих пор он не сумел обеспечить мир и безопасность в этом районе 31/.

26/ В остальной части настоящего исследования приводятся основные примеры выражения международным сообществом консенсуса по правовым вопросам, касающимся вопроса о Палестине.

27/ См. раздел II ниже.

28/ См. раздел III ниже.

29/ См. раздел IV ниже.

30/ См. раздел V ниже.

31/ См. резолюцию Совета Безопасности, касающуюся принципов установления справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке, от 22 ноября 1967 года, резолюция 242 (1967) Совета Безопасности, Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать второй год, 1382-е заседание, которая рассматривается в главе VI ниже.

II. РЕЗОЛЮЦИЯ 181 (II) О РАЗДЕЛЕ ПАЛЕСТИНЫ

A. История резолюции о разделе

1. Специальная сессия Генеральной Ассамблеи по вопросу о Палестине

Нереально проводить юридический анализ резолюции о разделе Палестины 32/ без знания обстоятельств, которые привели Организацию Объединенных Наций к принятию такого решения. Проводившаяся правительством Великобритании политика поощрения сионистской иммиграции, по крайней мере до опубликования Белой книги 1939 года 33/, привела к тому, что в Палестине сложилось опасное конфликтное положение. Этот конфликт возник из сопротивления палестинцев росту решимости европейских поселенцев под руководством сионистов осуществить свою главную политическую цель создания "национального очага", которая позднее была заменена концепцией создания национального государства для "еврейского народа" 34/. Это планировалось осуществить в обход

32/ Резолюция 181 (II) Генеральной Ассамблеи о будущем правительстве Палестины от 29 ноября 1947 года, Официальный отчет второй сессии Генеральной Ассамблеи, резолюции (16 сентября-29 ноября 1947 года). В этой резолюции содержится План раздела на основе экономического союза и на нее часто ссылаются как на резолюцию о разделе Палестины. Ниже она упоминается таким же образом, а также как резолюция 181.

33/ Palestine: Statement by His Majesty's Government in the United Kingdom (17 May 1939). Приход к власти нацистских тиранов в Германии в 1933 году также был одним из факторов увеличения эмиграции беженцев из Германии в Палестину и другие районы.

34/ Объявленная первоначально позиция сионистов отражена в официальном историческом повествовании одного из членов исполнительного руководства Всемирной сионистской организации:

"Сионисты заявляли и по-прежнему и вновь продолжают упорно повторять, что сионизм ставит своей целью создание независимого "еврейского государства". Однако это является полностью ошибочным. "Еврейское государство" никогда не было частью сионистской программы".

1 N. Sokolow, History of Zionism (London, 1919) author's intro. at xxiv-xxv.

(см. прод. сноски на след. стр.)

/...

прав коренных палестинцев, включая палестинских евреев, которые с самого начала выступали против сионизма 35/. Когда стало слишком

34/ (продолжение)

Более поздняя сионистская позиция отражена в следующем официальном толковании:

"Смысл фразы в Декларации Бальфура "создание в Палестине национального очага для еврейского народа" по определению и интерпретации всех заинтересованных сторон во время провозглашения Декларации Бальфура означало, что Палестина станет в конечном счете "еврейским содружеством" или "еврейским государством" при условии, если туда приедет и расселится достаточное число евреев".

Еврейское агентство по вопросам Палестины, Book of Documents Submitted to the General Assembly of the United Nations Relating to the Establishment of the National Home for the Jewish People (New York, May 1947) p. 5. Содержащиеся в этой книге толкования принадлежат юрисконсульту Еврейского агентства г-ну Абрахаму Тулину.

35/ Один из выдающихся руководителей палестинских евреев Йозеф Хайим Зонненфельд написал критические заметки в адрес сионистов и в отношении их программы в феврале 1898 года, вскоре после проведения в 1897 году в Базеле первого сионистского конгресса. Подчеркнув, что "предводитель этих негодяев (бирионим) на нашей Святой земле произнес ужасные слова, полные ненависти ко всевышнему ...", он указал далее: "Они сионисты также отстаивают свою точку зрения, заключающуюся в том, что все различие между Израилем и другими нациями состоит в национализме, крови и расе и что вера и религия не имеют никакого значения". В заключение он писал:

"Мы, живущие на Святой земле, убеждены в том, что д-р Герцль происходит не от бога, а от "скверны", ибо мы говорим, что всякий, кто выступает в защиту Израиля, прославляется на этой земле всевышним, да будет он благославен, а этот богоотступник призывает к осуждению и сыплет обвинения".

Quoted in E. Marmorstein, Heaven at Bay: the Jewish Kulturkampf in the Holy Land (Oxford, London, 1969) pp. 79-80.

В современном государстве Израиль дело борьбы ортодоксальных евреев против сионизма продолжают "Натурей Карта" и община евреев-сефардов в Иерусалиме. Информацию о подобных проявлениях оппозиции сионизма в наши дни в Соединенных Штатах см. "Джуиш гардиан", периодическом издании "Натурей Карта" США; п.я. 2143, Бруклин, штат Нью-Йорк, 11202.

Не удивительно, что сионисты, очевидно, относились к палестинским евреям не намного лучше, чем к палестинским мусульманам и христианам. См. критику палестинских евреев д-ра Вейзмана в главе его автобиографии, озаглавленной "The Zionist Commission: Challukah Jewry". Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann (East and West Lib., London, 1950) ch.20.

поздно контролировать последствия сионистской политики, несмотря на положения мандата Лиги наций на Палестину, направленные на защиту прав палестинцев 36/, правительство Великобритании пришло к выводу о том, что мандат не может быть применен вследствие непримиримости стремления коренных палестинцев к самоопределению с политическими целями сионистов. В 1946 и 1947 годах столкновения между поселенцами из Европы и коренными палестинцами резко усилились 37/. Великобритания заявила, что она намерена отказаться от своей роли державы-мандатария и обратилась с просьбой о проведении специального заседания Генеральной Ассамблеи. Первая специальная сессия состоялась в апреле 1947 года 38/.

36/ См. текст мандата от 24 июня 1922 года в ЮНСКОП 2, доклад Генеральной Ассамблеи, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Дополнение № 11, документ А/364 Add.1 от 9 сентября 1947 года. Обеспечительные положения включают преамбулу и статьи 3, 5, 6, 9, 15 и 16.

37/ См., в частности, Англо-американский комитет по расследованию вопроса о Палестине, Report to the United States Government and His Majesty's Government in the United Kingdom (U.S. Gov't Printing Office, 1946) passim and p. 39:

"Евреи создали под эгидой Еврейского агентства и "Ваад Леуми" прочное и крепко сцементированное сообщество. Таким образом, фактически существует еврейское нетерриториальное государство с его исполнительными и законодательными органами, которое в ряде отношений является параллельным администрации мандатария и служит в качестве конкретного символа еврейского национального очага. Это еврейское теневое правительство прекратило сотрудничать с администрацией в поддержании законности и правопорядка и подавлении актов терроризма".

См. также 1947 5 Foreign Rels. U.S. (1971), pp. 929-1328, passim и под следующими заголовками по индексу: Terrorism in Palestine, Irgun Zvai Leumi, Stern Gang.

38/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, первая специальная сессия, Пленарные заседания, общая серия, документ А/286. Последующее резюме в тексте основано главным образом на указанных официальных отчетах Генеральной Ассамблеи.

Сионизм был представлен на сессии Еврейским агентством, что является другим названием Всемирной сионистской организации. В статье 4 Мандата Лиги Наций на Палестину предусматривалось, что сионистская организация будет признана в качестве правительственного органа и уполномочена в качестве Еврейского агентства сотрудничать с правительством 39/. В своих доводах сионисты подчеркивали требование об "исторических правах", а также сионистские толкования Декларации Бальфура и мандата на Палестину, в которых, как утверждалось, приоритет отдавался требованиям сионистов, а не коренных палестинцев. Сионисты также требовали, чтобы "еврейская проблема" и положение еврейских беженцев в Европе стали неотъемлемой частью решения палестинского вопроса.

Палестинская сторона была представлена Высшим арабским комитетом по вопросу о Палестине. Он придерживался традиционного мнения о том, что цель мандатной системы Лиги Наций, в том числе мандата на Палестину, заключалась в том, чтобы обеспечить достижение жителями той или иной страны самоопределения и независимости. Подчеркивалось, что арабское население составляло 1 200 000 человек, а сионисты утверждали, что еврейское население насчитывало примерно 600 000 человек. Из них около 100 000 составляли коренные палестинские евреи, которые не были сторонниками сионистского национализма 40/. Высший комитет выразил сочувствие еврейским беженцам из Европы, однако подчеркнул, что ответственность за их обеспечение является международной. Было выражено мнение о том, что в Палестине уже находилась более чем достаточная доля этих беженцев. Вкратце, в этих заявлениях содержалось требование о естественном праве арабского большинства в Палестине сохранять неоспоримое гражданство этой страны и получить признание Генеральной Ассамблеей их права на самоопределение и независимость.

В своей резолюции 106 (S-1) от 15 мая 1947 года 41/ Генеральная Ассамблея приняла решение создать Специальную комиссию Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины (ЮНСКОП) в составе представителей следующих одиннадцати государств-членов: Австралии, Гватемалы,

39/ Еврейское агентство и Всемирная сионистская организация по-прежнему являются официальными названиями одного и того же субъекта права. The World Zionist Organization - Jewish Agency (Status) Law, 7 Laws of the State of Israel (Israel Gov't Printer, auth. transl., 1952) p. 3 provides in sec. 3:

"Всемирная сионистская организация, являющаяся также Еврейским агентством, заботится, как и раньше, о том, чтобы обеспечить иммиграцию и руководить проектами привлечения и расселения людей в государстве".

40/ См. сноску 35 выше.

41/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, резолюции, документ A/310 (16 сентября-29 ноября 1947 года).

Индии, Ирана, Канады, Нидерландов, Перу, Чехословакии, Швеции, Уругвая и Югославии. Эта резолюция уполномочила ЮНСКОП увязывать проблему еврейских беженцев из Европы с решением палестинской проблемы посредством обеспечения того, что Специальная комиссия "производит расследование в Палестине и всюду, где она найдет это желательным 42/. Пункт 6 постановляющей части резолюции гласит:

"Специальная комиссия составляет доклад для Генеральной Ассамблеи и представляет такие предложения, какие она считает необходимыми для разрешения палестинской проблемы".

Тот факт, что в резолюции ничего не говорилось о независимости для Палестины, вызвал протест со стороны как Арабского высшего комитета, так и арабских государств.

42/ Пункт 4 постановляющей части.

2. Специальная комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины (ЮНСКОП)

Прежде чем сделать рекомендации, ЮНСКОП подвергла тщательному рассмотрению "еврейское дело" и "арабское дело" 43/. Рассмотренное арабское дело представляло собой, главным образом, соображение, представленное Высшим арабским комитетом на рассмотрение первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, и в кратком виде они изложены выше.

В пункте I26 доклада ЮНСКОП говорится:

"Доводы еврейской стороны, рассматриваемые в настоящем докладе, это, главным образом, доводы, выдвинутые Еврейским агентством, занимающим, по условиям мандата, особое официальное положение в отношении еврейских интересов в Палестине".

Хотя ЮНСКОП таким образом признала, что "еврейское дело" является фактически сионистским делом, она впоследствии ссылалась на сионистское дело как на "еврейское дело" 44/ и не придавала особого значения мнениям таких известных евреев, выступающих против сионизма, как доктор Джудах Магнес 45/ в Палестине и раввин Эльмер Бергер в Соединенных Штатах Америки.

43/ Выводы и рекомендации ЮНСКОП, которые рассматриваются в последующем тексте, содержатся в ЮНСКОП 1, Доклад Генеральной Ассамблеи, Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Дополнение № 11, Документ А/364 (3 сентября 1947 года).

44/ Значение этих терминов не следует недооценивать. Последствия были бы иными, если бы этими терминами были "сионистское дело" (или "еврейское дело") и "палестинское дело".

45/ В то время являлся ректором Еврейского университета в Иерусалиме. См. Magness, "A Solution Through Force?" in Gary V. Smith (ed.), Zionism--The Dream and the Reality: A Jewish Critique (Barnes and Noble, New York, 1974) p. 109.

46/ В то время являлся исполнительным директором Американского совета по вопросам иудаизма; в настоящее время является президентом Американских еврейских альтернатив сионизму. См. Berger, "The Real Issues in the Arab-Israeli-Zionist Conflict" in id. p. 218.

В докладе большинства ЮНСКОП содержится ряд неточных толкований. Например, пункт 146 гласит:

"Как Декларация Бальфура, так и мандат содержат обязательства международного характера по отношению к еврейскому народу в целом. Совершенно очевидно, что они не касаются исключительно еврейского населения в Палестине, ибо в то время там насчитывалось только 80 000 евреев".

По-видимому, этому большинству было в какой-то мере известно о нереальных последствиях, о которых говорится в цитированном выше пункте, поскольку следующий пункт гласит:

"Этим подразумевается, что евреи во всем мире, желающие отправиться в Палестину, имели бы на это право. Такая точка зрения, однако, не представляется реальной в том смысле, что такая небольшая и бедная страна как Палестина никогда не смогла бы вместить всех евреев в мире".

Однако, неточные формулировки в пункте 146 являются гораздо более существенными, чем оговорки, выдвинутые ЮНСКОП. Трудно найти что-либо в Декларации Бальфура (текст которой был фактически без изменений вложен в мандат на Палестину) или в других положениях мандата на Палестину, что касалось бы "обязательства международного характера по отношению к еврейскому народу в целом". В преамбуле Декларации Бальфура говорится, что правительство Великобритании "благоприятно относится к созданию в Палестине национального очага для еврейского народа". Единственными "правами", которые конкретно определяются в Декларации Бальфура, являются права, о которых говорится в двух положениях о гарантиях. Первая гарантия ставила целью защитить права палестинцев, а вторая - защитить права евреев, живущих в любой другой стране помимо Палестины. Положения о гарантиях были включены по настоянию Эдвина Монтэгу единственного члена правительства в то время, который был евреем, и попытки сионистов исключить эти положения не увенчались успехом 47/. Притязание сионистов

47/ Полный фактологический отчет о переговорах, предшествовавших принятию Декларации Бальфура, см. L. Stein, The Balfour Declaration (Valentine, Mitchell, London, 1961).

Через десять лет после принятия Декларации Бальфура главный представитель сионистов на переговорах заявил:

"Декларация Бальфура 1917 года была построена на песке и для ее принятия пришлось закладывать основание путем проведения многолетней кропотливой работы; в течение последних десяти лет каждый день и каждый час, открывая газету, я думал: "Откуда будет нанесен следующий удар?" Я вздрагивал при мысли о том, что британское правительство может

(прод. сноски на след. стр.)

/...

на то, чтобы в мандате конкретно определялись права такого субъекта права, каковым якобы является "еврейский народ", являются необоснованными ни фактически, ни юридически, поскольку подавляющее большинство этого субъекта права состояло из евреев, которые имели статус гражданства в странах проживания. Признать их принадлежность к "еврейскому народу" означало бы наложить на них дополнительный статус функциональной национальности без их согласия. Это было бы попранием их нынешнего национального статуса и прав, а также нарушением второго положения о гарантиях Декларации Бальфура, которое ставило под защиту "права и политический статус" евреев и тем самым препятствовало их произвольному включению в сионистскую концепцию "еврейского народа" 48/.

Еще одним примером неточности доклада большинства ЮНСКОП служит пункт 164 этого доклада:

"Несмотря на огромные усилия евреев приобрести землю в Палестине, во владении арабов в настоящее время находится около 85 процентов земли. Положения закона об отчуждении земель от 1940 года, явившиеся практическим осуществлением Белой книги 1939 года, значительно ограничили стремление евреев приобретать землю".

Фактическая ошибка в этом случае связана с тем подразумеванием, что евреи как отдельные лица стремились приобретать землю в Палестине. В поддержку этого заявления нет свидетельства, за исключением индивидуальных действий отдельных евреев, которые при нормальном развитии событий, приобретали землю в своих личных или деловых целях без учета сионистских политических целей 49/. В противоположность указанному заявлению в действительности на Еврейском национальном фонде, одном из главных сионистских учреждений, в то время

47/(продолжение)

вызвать меня и сказать: "Скажите нам, что такое Сионистская организация? Где они, ваши сионисты?" Эти люди думают иначе, чем мы. Те евреи, которых они знали, были против нас...".

X. Вейцманн, речь в Черновцах, Румыния, см. в P. Goodman (ed.), Chaim Weizmann: A Tribute on his Seventieth Birthday (Victor Gollancz, London, 1945) p. 196 at 199.

Анализ переговоров, предшествовавших принятию Декларации Бальфура, включая успешную деятельность евреев по обеспечению того, что сионистские требования о законных правах были отвергнуты, см. в W.T. Mallison, "The Balfour Declaration: An Appraisal in International Law" in I. Abu-Lughod (ed.), The Transformation of Palestine (Northwestern Univ., 1971) p. 61.

(см. сноски 48 и 49 на след. стр.)

/...

лежала, как и сейчас, ответственность за приобретение земли для "еврейского народа", и на землю, которая приобреталась им, распространялось действие дискриминационных ограничительных условий, запрещавших найти арабов для работы на этих землях и фактически какую-либо принадлежность арабов к этой земле 50/. Упомянутое заявление ЮНСКОП является свидетельством поразительной неосведомленности о сионистском национализме и неспособности проведения различия между его проявлениями и действиями отдельных евреев.

48/ Анализ притязаний на национальность "еврейский народ" см. в работе W.T. Mallison, "The Zionist-Israel Juridical Claims to Constitute "The Jewish People" Nationality Entity and to Confer Membership in It: Appraisal in Public International Law", 32 Geo. Wash. L. Rev. 983 (1964), которая была переиздана в качестве монографии в 1964 году. Противоположное мнение известного сионистского юриста профессора Н. Фейнберга о том, что эти притязания являются законными, см. "The Recognition of the Jewish People in International Law", in The Jewish Yearbook of International Law, 1948 (Mass, Jerusalem) 1.

49/ См. например, ссылку на еврейских фермеров, которые в противоположность сионистской политике и практике, говорили на арабском языке и принимали арабов на работу на свои фермы в G.E. Kirk, A Short History of the Middle East (Praeger, N.Y., 7th Rev. Ed., 1974) p. 152.

50/ Основное соглашение 1954 года между государством Израиль (представленным его правительством) и Всемирной сионистской организацией (представленной его исполнительным органом) было направлено на то, чтобы поставить на регулярную основу и организационно оформить, но не изменить, рабочие соглашения между двумя сторонами. В разделе I соглашения, официально именуемого Договором между Правительством Израиля (далее именуемым Правительством) и Сионистским исполнительным органом, именуемым также Исполнительным органом Еврейского агентства (далее именуемым Исполнительным органом), предусматривается, среди прочего, "приобретение и мелиорация земли в Израиле учреждениями сионистской организации, the Keren Kayemeth Leisrael /Еврейский национальный фонд/ и the Keren Hayesod /организация "Объединенный израильский призыв"/". "Объединенный израильский призыв" является центральной организацией, получающей большую часть средств, собранных организацией "Объединенный еврейский призыв". Короче говоря, "Объединенный израильский призыв" получает средства, а Еврейский национальный фонд использует их с целью приобретения и мелиорации земли. Текст этого договора содержится в приложении к работе W.T. Mallison, "The Legal Problems Concerning the Juridical Status and Political Activities of the Zionist Organization/Jewish Agency: A Study in International and United States Law", 9 Wm. and Mary L. Rev. 556 (1968); переизданной в качестве монографии в 1968 году.

Еврейский национальный фонд имеет также свое собственное соглашение с правительством Израиля от 28 ноября 1961 года. Доклады Исполнительного органа, 26-й сионистский конгресс, 345 (декабрь 1964 года). Информацию о функциях Еврейского национального фонда по управлению и приобретению земли см. там же, стр. 345-55 англ. текста.

(прод. сноски см. на след. стр.)

ЮНСКОП единогласно рекомендовала прекратить мандат на Палестину и предоставить независимость "в Палестине" на основе раздела после переходного периода под эгидой Организации Объединенных Наций 51/. Важным является то, что, несмотря на наличие фактических и правовых ошибочных мнений в рекомендации VII ЮНСКОП, озаглавленной "Демократические принципы и защита меньшинств", содержатся основные требования о правах человека, включая полную защиту прав и интересов меньшинств, и особо оговаривается "полное равенство всех граждан в вопросах политического, гражданского или религиозного характера" 52/. Цель сионизма, заключающаяся в создании исключительного еврейского государства, расходится с этим принципом. В рекомендации VI содержалась просьба к Генеральной Ассамблее незамедлительно обеспечить проведение в жизнь мероприятий международного характера для решения "проблемы бедствующих европейских евреев" "в весьма срочном порядке" 53/. Далее говорилось, что это способствовало бы смягчению иммиграционной проблемы для Палестины и созданию "более благоприятной атмосферы" для решения палестинской проблемы 54/.

Основные рекомендации большинства, поддержанные семью из одиннадцати членов ЮНСКОП, касались плана раздела на основе экономического союза. Большинство предложило также назначить над Иерусалимом международную опеку. Кроме того, большинством было рекомендовано (при двух голосах против и одном воздержавшемся, чтобы:

"При рассмотрении палестинского вопроса было признано необходимым, что никакое решение палестинской проблемы не может рассматриваться как разрешение общей еврейской проблемы" 55/.

Это отражает иное отрицание попытки сионистов увязать решение "еврейской проблемы" с предложением о создании государства в Палестине.

50/ (продолжение)

Информацию о расследовании сенатом США сионистской деятельности в Соединенных Штатах см. Hearings on Activities of Nondiplomatic Representatives of Foreign Principals in the United States Before the Senate Committee on Foreign Relations, 88th Cong., 1st Sess., Part. 9, pp. 1211-1424 (23 May 1963) and Part. 12, pp. 1695-1782 (1 August 1963).

51/ Рекомендации ЮНСКОП, см. сноску 43 выше, стр. 42-64.

52/ См. сноску 43 выше, стр. 45

53/ См. сноску 43 выше, стр. 44.

54/ Там же.

55/ См. сноску 43 выше, стр. 46.

/...

Меньшинство в составе трех членов (Индия, Иран и Югославия) рекомендовала предоставить Палестине независимость в качестве федерального государства, состоящего, в своей внутренней структуре, из арабского государства и еврейского государства. Один из приводившихся доводов заключался в том, что в результате создания федерации сложится обстановка, в которой совместный труд арабов и евреев будет отвечать их интересам. В пункте 4 под заголовком "Обоснование решения вопроса путем создания Федеративного государства" это меньшинство заявило:

"В основе высказываемых здесь взглядов заложено мнение, что предложение других членов Комиссии создать союз путем искусственной комбинации, которая задумана для того, чтобы добиться жизненно важного экономического и социального единства лишь после того, как предварительно создастся политическое или экономическое расчленение путем раздела, является непрактичным и неприменимым и никак не может привести к созданию двух, в достаточной мере жизнеспособных государств" 56/.

Эти критические замечания в отношении плана большинства о разделе представляются верными, если учесть, и по сей день, что основные положения этого плана, в том числе и попытки создать в Палестине два государства, не удалось осуществить.

20/ См. сноску 43 выше, стр. 59.

В. План раздела на основе экономического союза

1. Голосование по Плану

Собравшись в сентябре 1947 года на свою вторую сессию, Генеральная Ассамблея образовала Специальную комиссию по вопросам Палестины, которая была комитетом полного состава Ассамблеи 57/. 25 ноября 1947 года Специальная комиссия приняла предложение большинства ЮНСКОП о разделе Палестины 25 голосами против 13 при 17 воздержавшихся. К странам, выступившим за раздел, относились такие крупные государства, как Соединенные Штаты и Советский Союз.

Поскольку в Специальной комиссии не требовалось большинство в две трети голосов, Генеральной Ассамблее было рекомендовано одобрить раздел. 29 ноября 1947 года Генеральная Ассамблея проголосовала за раздел, приняв резолюцию 181 (II) 58/ 33 голосами против 13 при 10 воздержавшихся. Гаити, Либерия и Филиппины, которые первоначально не одобряли раздела, проголосовали за него.

2. Общие положения

Резолюция 181 Генеральной Ассамблеи, принятая при полном соблюдении большинства в две трети голосов, требуемого для важных вопросов, представляет собой рекомендацию Генеральной Ассамблеи в адрес Великобритании, как страны-мандатария, и всех других членов Организации Объединенных Наций принять и выполнить План раздела Палестины на основе экономического союза. В резолюции о разделе предусматривается, что "действие мандата на Палестину прекращается в возможно краткий срок, но не позднее 1 августа 1948 года" 59/. В ней также предусматривается, что вооруженные силы страны-мандатария должны быть выведены из Палестины в возможно краткий срок, но во всяком случае не позднее 1 августа 1948 года. Два независимых государства, которые упоминались не конкретно, а как "еврейское государство" и "арабское государство", и специальный международный режим города Иерусалима должны были быть созданы через два месяца после окончания эвакуации вооруженных сил страны-мандатария, но ни в коем случае не позднее 1 октября 1948 года.

57/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Специальная комиссия по вопросам Палестины.

58/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, вторая сессия, Резолюции, документ А/310.

59/ Последующий текст составлен на основе положений резолюции 181 Генеральной Ассамблеи.

К предусмотренным предварительным шагам по установлению независимости относилось учреждение Комиссии по Палестине в составе пяти государств-членов, избранных Генеральной Ассамблеей. Управление Палестиной по мере вывода войск государства-мандатария должно было постепенно передаваться Комиссии. Государство-мандатарий должно было сотрудничать с Комиссией по принятию ею на себя управления эвакуированными областями. По прибытии в Палестину Комиссия должна была приступить к проведению мер по установлению границ "арабского" и "еврейского" государств и города Иерусалима в соответствии с географическими границами, определенными в Плате о разделе, за исключением случаев, когда конкретные участки границы должны были быть несколько уточнены так, чтобы как общее правило, земли отдельных деревень не делились пограничной линией между государствами.

В резолюции предусматривалось, что после консультации с "демократическими партиями и другими общественными организациями" Комиссия выбирает и учреждает в каждом государстве Временный совет по управлению. Деятельность этих советов должна была протекать под общим руководством Комиссии. Во время переходного периода Временные советы по управлению, действуя под руководством Комиссии, должны были иметь полную власть в управляемых ими территориях. Временный совет по управлению каждого государства, действуя под руководством Комиссии, должен был постепенно принимать от нее полную ответственность за управление этим государством и должен был обеспечить проведение выборов, "которые должны быть проведены на демократических началах", с участием арабов и евреев, имеющих право голоса в государстве, гражданами которого они станут. В других положениях Плате о разделе рассматриваются вопросы свободы проезда, таможенного союза, общей денежной системы и другие аналогичные меры, направленные на обеспечение экономического союза Палестины.

Положения, определяющие границы двух государств, являлись крайне сложными. Коротко можно сказать, что территория Палестины была разделена на восемь частей, из которых по три части было передано еврейскому государству и арабскому государству, и седьмая часть, Хайфа, должна стать основой арабского анклава в еврейском государстве. Восьмой частью должен был стать город Иерусалим, учрежденный как отдельная единица (*corpus separatum*), пользующаяся специальным международным режимом, и который должен был находиться под управлением Совета по Опеке ООН в течение первых десяти лет. Однако положения резолюции о разделе не выполнялись. Территориальные границы были определены *de facto* на основе результатов конфликта в Палестине, а не в соответствии с положениями резолюции о разделе.

Одно из положений резолюции, которое оказалось невыполнимым, предусматривало, что Временные советы по управлению каждым государством должны были набрать вооруженную милицию, но в переходный период Комиссия по Палестине должна была осуществлять общий контроль над милицией 60/. Коренные палестинцы не располагали значительными

60/ Резолюция 181 Генеральной Ассамблеи, часть I B (8).

военными силами, после того как английская армия решительно подавила восстание палестинцев в 1936-1939 годах. В противоположность этому у Еврейского агентства Сионистской организации уже давно имелись эффективные регулярные вооруженные силы в "Хагана" и "Палмах" 61/. Помимо этого, несмотря на серьезные разногласия по вопросам тактики, сионистские террористические организации, включая "Иргун" и "Стерн Ганг", эффективно сотрудничали с Еврейским агентством в достижении военными средствами сионистских политических целей и территориальных притязаний 62/. В таких условиях Комиссия по Палестине была не в состоянии осуществлять эффективный контроль.

3. Положения о правах человека

Наиболее важным положением о правах человека в Плане о разделе является пункт IOa части I B, который гласит:

"Учредительное собрание каждого государства вырабатывает демократическую конституцию этого государства и выбирает временное правительство, которое должно заменить Временный совет по управлению, назначенный Комиссией. Конституции этих государств должны включать главы 1 и 2 Декларации, помещенной ниже в разделе C, и содержать в себе, среди других, следующие положения:

а) о предоставлении всем лицам равных и свободных от дискриминации прав в гражданской, политической, экономической и религиозной областях и возможности пользоваться правами человека и основными свободами, включая свободу религии, языка, слова и печати, образования, собраний и союзов".

В части I C, озаглавленной "Декларация", содержатся главы 1 и 2, о которых говорилось выше, а также следующие два вступительных пункта:

"Временное правительство каждого из намеченных государств, до того как они станут независимыми, должно представить Организации Объединенных Наций Декларацию. Эта Декларация должна содержать, в числе других положений, следующие статьи:

61/ См. "Доклад Англо-американского комитета по расследованию", сноска 37 выше, описание "Хагана" и "Палмах" содержится в главе 9, озаглавленной "Государственная безопасность", стр. 45-46 (англ. текста).

62/ См. описание "Иргун" и "Стерн Ганг" там же, стр. 47 англ. текста. Военное сотрудничество между "Иргун" и сионистскими регулярными силами излагается в работе M. Begin, The Revolt (Nash, Los Angeles, 1948, new ed. 1972) в главе 29, озаглавленной "Захват Яффы", и далее.

Условия, содержащиеся в этой Декларации, признаются как основные законы данного государства, и никакой закон, обязательное постановление или действие правительства не может иметь большей силы, чем эти условия и требования".

В главе 1, озаглавленной "Святые места, здания и местности религиозного значения", содержатся подробные положения об охране Святых мест и об обеспечении доступа к этим местам и прав, касающихся этих мест. Первые три пункта главы 2, озаглавленной "Религиозные права и права меньшинств", содержат следующие положения:

"1. Свобода совести и свобода отправления всех видов религиозного культа, при единственном условии соблюдения общественного порядка и требований морали, обеспечиваются всем.

2. Не допускается никакая дискриминация в отношении населения по признаку расы, религии, языка или пола.

3. В пределах юрисдикции данного государства все имеют одинаковое право на защиту законом".

Резолюция о разделе содержит аналогичные положения о правах человека в отношении жителей города Иерусалима, охватывающие "пользование правами человека и основными свободами, включая свободу совести, вероисповедания и отправления богослужений..." 63/. Конкретно предусматривалось, что "между жителями Иерусалима не проводится никакой дискриминации по признаку расы, вероисповедания, языка или пола" 64/. Также подробно предусматривалась охрана Святых мест, включая уже существующие права в отношении Святых мест 65/.

В резолюции о разделе в положениях о правах человека определены полномочия в отношении создания каждого из двух государств на основе взаимной системы прав и обязанностей, при которой осуществление права на создание государства обусловлено обязательством соблюдения прав человека. Положения о правах человека в части I B, раздел IOb, совершенно однозначны и исключают возможность такого рационального толкования, которое приводило бы к отходу от них. Эти положения резолюции о разделе вполне объяснимы, учитывая положения о правах человека, содержащиеся в Уставе Организации Объединенных Наций. Помимо основных положений статей 55 и 56, статья 1 (3) устанавливает, что одна из основных целей Организации Объединенных Наций заключается "в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех без различия расы, пола, языка и религии".

63/ Резолюция I8I Генеральной Ассамблеи, часть III C I2a.

64/ Там же, часть III C I2b.

65/ Там же, часть III C I3, I4.

Юридическое значение положений о правах человека заключается в том, что они не уступают сионистским требованиям о создании исключительного государства. В Декларации о создании государства Израиль от 14 мая 1948 года содержится положение, призывающее к соблюдению прав человека. В нем предусмотрено, что государство Израиль:

"... будет обеспечивать полное равенство в области социальных и политических прав для всех своих граждан, без различия религии, расы или пола; оно обеспечит свободу совести и религии, языка, образования и культуры" 66/.

Однако соблюдение положений о правах человека, содержащихся в резолюции о разделе проверяется не только на словах. Проверка заключается в том, соблюдает ли фактически или не соблюдает положения о правах человека государство, которое стремится обосновать свои правовые полномочия в соответствии с резолюцией о разделе. Государство Израиль не имеет конституции, требуемой в резолюции 67/. Оно не предприняло никакой попытки для того, чтобы принять и ввести в действие недискриминационные положения о правах человека. "Основные законы" этого государства представляют собой свод статутных норм конкретно сионистского значения, которые допускают дискриминацию в основных вопросах 68/. В числе этих основных законов государства Израиль, принятых в нарушение резолюции о разделе Палестины, фигурирует закон о возвращении 69/ и закон о национальности 70/, в соответствии с которыми лицо "еврейского происхождения", где бы оно ни находилось, имеет полное юридическое право приехать в государство Израиль и получить гражданство. В соответствии с этими же внутригосударственными законами коренные арабские палестинцы не имеют права возвращаться на родину 71/. Такой вид дискриминации и другие

66/ Laws of the State of Israel (Israel Gov't Printer, auth. transl., 1948) p. 3 at para. 12.

67/ Некоторые, по-видимому, считали, что конституция будет разработана и принята несмотря на сложности, которые возникнут у правительства Израйля в связи с положениями о правах человека, содержащимися в резолюции о разделе (См. Н.Е. Baker, The Legal System of Israel (Steinatsky, Tel Aviv; Sweet and Maxwell, London, 1961) p.14.

68/ См. вопрос в целом, id. pp. 31-49.

69/ См. сноску 66 выше, 4 id. 48 (1950), с внесенными поправками.

70/ 6 id. 50 (1952), с внесенными поправками.

71/ На первый взгляд закон о национальности (сноска 70 выше) не носит столь же откровенно дискриминационного характера, как закон о возвращении (сноска 69 выше). Однако его основополагающие положения, включая требования о "законном" проживании в государстве Израиль в прошлом, практически запрещают возвращаться коренным арабским палестинцам, которые в соответствии с этими внутригосударственными законами квалифицируются как лица, не проживавшие на территории, которую в настоящее время занимает государство Израиль. /...

аналогичные виды недвусмысленно запрещены положениями о правах человека, содержащимися в резолюции 72/.

Если будет создано арабское палестинское государство в соответствии с резолюцией о разделе и последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи, то положения о правах человека, содержащиеся в этой резолюции, будут носить обязательный характер и для этого государства.

72/ В той мере, насколько положения о правах человека, содержащиеся в резолюции о разделе, отражают применимое в этой области международное право, факт наличия в Израиле дискриминационных внутренних законов не является оправданием в случаях обвинения в нарушении международного права. Одним из основополагающих принципов международного права, который можно определить как принцип мирового порядка, заключается в том, что внутреннее право никогда не может быть использовано для оправдания при обвинении в нарушении международного права. См., в частности, United States v. Guatemala (Shufeldt Claim, 1930), U.S. Dept. of State Arb. Series, Nr. 3 at p. 851, 876-77; reprinted in relevant part in W.W. Bishop (ed.), International Law: Cases and Materials (Little, Brown Co., Boston, 3rd ed., 1971) p. 83.

С. Юридический статус резолюции о разделе

1. Заявления о недействительности

Существует ряд заявлений о том, что резолюция о разделе неправомерна. Одна из них заключается в том, что статья 22 Статута Лиги Наций представляет собой положение о деколонизации, которое было обусловлено лишь переходным периодом во время действия мандата для подготовки к независимости. Утверждается, что это особо касается Палестины, поскольку она была временно признана в Статуте независимой наряду с другими частями бывшей Османской империи 73/.

Существует одно заявление, которое лежит в основе ряда обвинений в нарушении конкретных статей мандата на Палестину. Оно заключается в том, что мандат на Палестину действовал во время принятия резолюции Генеральной Ассамблеи в 1947 году и что никто не имел права лишать коренных палестинцев прав и гарантий, которые им тогда обеспечивались мандатом 74/.

73/ Статут Лиги Наций статья 22 (4).

74/ Мандат Лиги Наций на Палестину цитируется выше в сноске 36. Последующий текст основан на заявлениях о нарушении положений резолюции о разделе, мандата Лиги и Устава Организации Объединенных Наций.

Посол Лой Хендерсон, являвшийся тогда директором Управления по ближневосточным и африканским вопросам в Государственном департаменте США в меморандуме от 22 сентября 1947 года на имя государственного секретаря сделал ряд существенных критических замечаний по поводу плана ЮНСКОП о разделе. В частности указав, что план ЮНСКОП является нарушением как Устава Организации Объединенных Наций, так и американских принципов, он заявил:

"Таким образом, в этих предложениях игнорируются такие принципы, как самоопределение и управление большинства. Они признают принцип теократического расового государства, а в некоторых случаях они идут и дальше, допуская дискриминацию по признакам вероисповедания и расы в отношении лиц за пределами Палестины. Мы до сих пор всегда придерживались того, что в наших международных отношениях американские граждане независимо от расы и вероисповедания имеют право на одинаковое отношение. Обострение внимания на том, является ли то или иное лицо евреем или неевреем, несомненно, укрепит как евреев, так и неевреев в Соединенных Штатах Америки и в других странах в том мнении, что граждане еврейской национальности отличаются от других граждан".

[1947] 5 Foreign Rels. U.S., p. II53 at II57 (1971).

Другие заявления о недействительности резолюции о разделе содержатся в H. Cattani, Palestine and International Law: The Legal Aspects of the Arab-Israeli Conflict (Longman, London, 2nd ed., 1976), Ch. 4 and passim.

/...

Статья 5 мандата является одной из ряда статей, возлагающих обязательства на государство мандатарий, которая наделила его функциями страны, осуществляющей опеку над палестинцами. Утверждается, что положение, не допускающее передачи палестинской территории "под контроль правительства той или иной иностранной державы", было нарушено Генеральной Ассамблеей, когда она уступила территорию, выделенную для "еврейского государства", Еврейскому агентству/Сионистской организации. Данная точка зрения заключается в том, что Еврейское агентство могло являться внутренним органом, пока оно соблюдало ограничения, установленные для него в статье 4 мандата, а именно "при условии постоянного контроля администрации мандатария". Однако, по меньшей мере с 1946 года, когда англо-американский комитет по расследованию охарактеризовал это Агентство как "Теневое правительство", которое прекратило сотрудничать с администрацией мандатария... в подавлении терроризма" 75/, Еврейское агентство являлось иностранным органом, и предоставление ему в резолюции о разделе контроля над территорией как правительству de facto "еврейского государства" являлось явным нарушением статьи 5.

В статье 6 мандата администрации мандатария вменяется обязанность "облегчать еврейскую иммиграцию", обеспечивая, "чтобы права и положение других частей населения не терпели ущерба". Здесь налицо три побочных утверждения. Первое заключается в том, что имевшая место иммиграция являлась нееврейской иммиграцией, а сионистской иммиграцией политического характера. Второе из них заключается в том, что это совершенно не являлось "иммиграцией" в том смысле, в каком данный термин обычно толкуется как с фактической, так и правовой точек зрения. Это скорее являлось вторжением сионистских масс под прикрытием иммиграции, которое подорвало палестинскую общину. Третье утверждение заключается в том, что, независимо от того, как это квалифицировать - иммиграция или вторжение, - данное явление привело к грубому нарушению "прав и положения других частей населения" вплоть до лишения их домов и средств к существованию. Основное обвинение в незаконности в данном случае заключается в том, что Генеральная Ассамблея усугубила незаконные действия мандатария в данной связи в результате принятия соответствующего решения, приведшего к сионистской "иммиграции", которая была осуществлена в нарушение положений мандата.

В статье 1 Устава Организации Объединенных Наций, касающейся целей и принципов Организации Объединенных Наций, изложена в качестве второй цели, задача которой "развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов". В статье 73, касающейся несамоуправляющихся территорий, предусмотрено, что члены Организации Объединенных Наций, принимающие на себя ответственность за управление территориями, берут на себя "священный долг" и обязуются "развивать самоуправление, учитывать должным образом политические стремления этих народов и помогать им в прогрессивном развитии их свободных политических институтов". Утверждается,

75/ Сноска 37 выше.

что, хотя эти положения Устава не относятся непосредственно к мандату на Палестину, они, тем не менее, применимы *a fortiori*. Таким образом, по логике вещей Генеральная Ассамблея была совершенно некомпетентна рассматривать мандат Лиги Наций в нарушение изложенного в Уставе принципа самоопределения, который является обязательным для Организации Объединенных Наций, включая, вне всяких сомнений, и Генеральную Ассамблею 76/. В этой связи утверждается, что резолюция о разделе, разделяющая страну против воли подавляющего большинства коренного населения, представляет собой грубое нарушение принципа самоопределения и, таким образом, является противоправной.

76/ Самоопределение более подробно рассматривается ниже в разделе IV.

2. Заявления о действительности резолюции

Статья 2 (7) Устава не допускает вмешательства Организации Объединенных Наций "в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства". Однако палестинский вопрос вызывал у международного сообщества беспокойство в течение некоторого времени еще до 1947 года. Об этом свидетельствует статья 22 (4) Устава Лиги Наций, а также мандат на Палестину. Хотя в 1947 году Палестина и находилась под мандатом, но она не являлась государством. Поэтому не было какой-либо возможности утверждать, что палестинская внутренняя компетенция препятствует принятию решения Генеральной Ассамблеей. Кроме того, наличие значительного числа недавно прибывших из Европы иммигрантов привело к тому, что Палестина постоянно находилась в центре внимания международного сообщества.

Не может быть сомнений в том, что вопрос о самоопределении занимал основное место в палестинском вопросе. Самоопределение обычно рассматривается как право большинства в рамках сложившейся политической единицы на определение своего будущего. Положения Устава Лиги Наций 77/ и мандата на Палестину 78/ являются убедительным доказательством того, что Палестина являлась сложившейся для самоопределения единицей. Палестинцы и сионисты в определенном смысле сходились во мнениях о том, что может быть широко определено как самоопределение для палестинцев. Цель палестинцев заключалась в самоопределении для всех жителей Палестины в унитарном государстве, а цель сионистов заключалась в самоопределении для европейских иммигрантов, которые составляли меньшинство, без учета прав большинства населения. И палестинцы и сионисты сходились во мнении о территории Палестины как соответствующей единицы, с той лишь существенной разницей, что каждая группа добивалась этого, преследуя в корне различные цели. Сам факт вопроса о самоопределении привел к тому, что Палестинский вопрос мог рассматриваться как относящийся к непосредственной компетенции Генеральной Ассамблеи. Практически не было никакого другого форума, который смог бы столь авторитетно рассмотреть данный вопрос.

77/ Статья 22 (4).

78/ В частности статья 2 (касающаяся "развития институтов самоуправления"), статьи 3, 5 и 6.

В 1947 году в результате сионистского террора 79/, наряду с ответным террором палестинцев 80/, создалось положение, при котором нарушались самые основные права человека, включая само право на жизнь. Такое напряженное положение вынудило Организацию Объединенных Наций принять чрезвычайные меры для охраны прав человека, и она стремилась достигнуть этого путем включения подробных положений о правах человека в резолюцию о разделе. В Уставе обеспечение прав человека рассматривается в качестве основного принципа, и это предоставило дополнительные полномочия Генеральной Ассамблее для принятия мер.

Следует напомнить, что Великобритания, являвшаяся государством-мандатарием, обратилась к Генеральной Ассамблее с просьбой о том, чтобы Организация Объединенных Наций взяла на себя ответственность в отношении будущего управления Палестиной. Генеральная Ассамблея имеет всеобъемлющие правовые полномочия над международной системой опеки, как это предусмотрено в главе XII Устава. Она также правомочна осуществлять контроль над мандатами Лиги Наций в качестве преемника Ассамблеи Лиги Наций, как это, в частности, было указано Международным Судом в отношении подмандатной территории Юго-Восточной Африки в консультативном заключении по данному вопросу в 1950 году:

"Суд пришел к выводу о том, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций полномочна осуществлять контролирующую функции, которые ранее осуществлялись Лигой Наций в отношении управления территорией и что Южно-Африканский Союз обязан согласиться с наблюдением и контролем Генеральной Ассамблеи и предоставлять ей ежегодные доклады" 81/.

В статье 80 (1) Устава Организации Объединенных Наций предусматривается, что за исключением положений, включенных в соглашения об опеке:

"... ничто в настоящей Главе не должно толковаться как изменение каким-либо образом каких бы то ни было прав любых государств или любых народов или условий существующих международных соглашений, участниками которых могут быть соответственно Члены Организации".

79/ См. D. Hirst, The Gun and the Olive Branch: The Roots of Violence in the Middle East (Faber and Faber, London, 1977) passim. См. также /1947/ 5 Foreign Rels. U.S., сноска 37 выше.

80/ Там же.

81/ International Status of South-West Africa, Advisory-Opinion of 11 July 1950, /1950/ I.C.J., p. 128 at 137. См. также /1955/ I.C.J., p. 67 at 76 /1971/ I.C.J., p. 16 at 43.

Всеобъемлющая формулировка "каких бы то ни было прав любых государств или любых народов" включает права, которыми обладали коренные палестинцы в соответствии с положениями мандата на Палестину, включая первый пункт о гарантиях декларации Бальфура. По истечении срока мандата на Палестину принятие резолюции о разделе было направлено на сохранение прав человека для всех палестинцев на недискриминационной основе. Положения о правах человека в резолюции о разделе по-прежнему связывают государство Израиль, поскольку оно юридически не имеет права пользоваться правами в соответствии с данной резолюцией, не соблюдая соответствующие обязательства.

3. Сохраняющаяся действительность резолюции о разделе

Принятие резолюции о разделе большинством в две трети голосов, требуемым в отношении важных вопросов, придало ей исключительно высокие полномочия. Представитель Еврейского агентства г-н Шертук (впоследствии министр иностранных дел и премьер-министр правительства Израиля), ссылаясь на "обязательную силу" резолюции, 27 апреля 1948 года заявил следующее:

"В отношении статуса резолюций Генеральной Ассамблеи в международном праве было признано, что любые резолюции, затрагивающие национальный суверенитет государств-членов Организации Объединенных Наций, скорее являются рекомендациями, а не документами, имеющими обязательную силу. Однако резолюция о Палестине имеет совершенно иной характер, поскольку она касается будущего территории, находящейся под международной опекой. Только Организация Объединенных Наций в полном составе была компетентна решать будущее территории, и поэтому ее решение имеет обязательную силу" 82/.

Государство Израиль широко опирается на резолюцию о разделе как на авторитетный правовой документ 83/. В Декларации о создании государства Израиль после ссылки на резолюцию 181 Генеральной Ассамблеи

82/ Документ Организации Объединенных Наций A/C.1/SR.127, стр.108 англ. текста (27 апреля 1948 года).

83/ Помимо основных рассмотренных в тексте источников заслуживает внимания тот факт, что авторитетный сионистский юрист профессор Н. Фейнберг приводит доводы, подтверждающие действительность резолюции о разделе The Arab-Israel Conflict in International Law (Magnes Press, Jerusalem, 1970), Chapter VI.

Известно, что правительство Израиля значительно реже стало опираться на резолюцию о разделе после военного захвата значительных территорий июньской войны 1967 года.

как "резолуции, призывающей к созданию еврейского государства в Эрец-Израиле", говорится: "Данная резолюция Организации Объединенных Наций о праве еврейского народа на создание своего государства имеет необратимую силу" 84/. В другом пункте Декларации говорится, что это государство создается "в соответствии с нашим подлинным и историческим правом и на основании резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций" 85/. Хотя в преамбуле мандата на Палестину есть ссылка на "исторические связи еврейского народа с Палестиной" 86/, история переговоров в отношении данной формулировки говорит о том, что сионистские притязания на юридическое право на исторической основе были отвергнуты 87/. Поэтому, по-видимому, резолюция о разделе представляет собой исключительную юридическую основу для государства Израиль.

Арабские государства не только голосовали против раздела, но и с самого начала придерживались мнения о том, что данный раздел является недействительным. Немаловажно поэтому то, что впоследствии они опирались на него, выдвигая юридические доводы от имени палестинцев. Арабские государства в настоящее время поддерживают не только основные принципы резолюции о разделе, но и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи, которые соответствуют принципам резолюции о разделе 88/.

84/ Сноска 66 выше в пункте 9.

85/ Там же, в пункте 10.

86/ Сноска 36 выше, пункт 3 преамбулы.

87/ Д-р Вейцман заявил:

"Наиболее серьезные трудности возникли в связи с пунктом преамбулы, гласящим: "признавая исторические связи евреев с Палестиной". Сионистам хотелось бы видеть там фразу "признавая исторические права евреев на Палестину". Однако Курзон (министр иностранных дел Великобритании) не желал и слышать об этом..."

Trial and Error: The Autobiography of Chaim Weizmann (East and West Lib., London, 1950), p. 348.

88/ См. ниже разделы III, IV и V.

Арабские государства были глубоко обеспокоены тем, что они первоначально считали нарушением права на самоопределение в резолюции о разделе. Вопрос о самоопределении решен быть может и необычным образом, но нельзя делать вывод с точки зрения права о том, что конкретный метод самоопределения в двух государствах сам по себе являлся недействительным. Резолюция о разделе по-прежнему обеспечивает правомочия, сочетающиеся с их ограничениями, для каждого из двух государств в Палестине. Важно признать тот факт, что в праве действительность документа не зависит от его последующего осуществления. Хотя лишь некоторые из многих конкретных положений резолюции о разделе осуществлены, нельзя утверждать, что это подтверждает ее недействительность. Последующие резолюции Генеральной Ассамблеи, в которых признается право на возвращение палестинцев, а также резолюции, в которых палестинцы рассматриваются как народ, обладающий своими национальными правами, соответствуют основной концепции раздела и наличия двух государств в Палестине. В последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи также признается факт существования государства Израиль как одного из государств, о создании которых говорится в резолюции о разделе при том условии, что оно должно соблюдать обязательства, которые взаимосвязаны с санкцией на создание государства 89/. Следует подчеркнуть, что меры, принятые Генеральной Ассамблеей в отношении Палестины, были одобрены значительным большинством государств мирового сообщества, которые являются членами Генеральной Ассамблеи, и поэтому это отражает единодушное во всем мире мнение о сохранении действительности основных принципов резолюции о разделе.

89/ Международный Суд рассмотрел взаимосвязь между обязательствами и правами в связи с существовавшей тогда подмандатной территорией Юго-Западная Африка:

"В основе полномочий, которые правительство Союза осуществляет в отношении территории, лежит мандат. Если бы мандат утратил силу, на чем настаивает правительство Союза, то последние полномочия также утратили бы силу. Сохранение прав, вытекающих из мандата, и отказ от обязательств, предусмотренных в нем, не могут быть оправданы".

Сноска 81 выше Г 9507, I.C.J., p. 128 at 133.

Коль скоро принцип о взаимных правах и обязанностях в рамках мандата Лиги Наций на Юго-Западную Африку применялся вполне правомерно в отношении Южноафриканского Союза, нет причин для того, чтобы этот же принцип не применялся также и в отношении государства Израиль в рамках резолюции о разделе Палестины.

III. ПРАВО НА ВОЗВРАЩЕНИЕ

A. Развитие права на возвращение в практике и праве

Для большинства отдельных лиц фактическая практика возвращения в свой дом или в свою страну является столь обычной частью повседневной жизни, что праву на возвращение как правовой концепции уделяется немного внимания. Подавляющее большинство населения мира имеет возможность осуществлять обычное право на возвращение, основанное на государственной практике 90/. Палестинцы, однако, находятся в необычном положении, поскольку им систематически отказывают в праве на возвращение, начиная еще с событий 1947 и 1948 годов 91/.

Исторически право на возвращение было настолько повсеместно признано и настолько повсеместно осуществлялось, что не было никакой необходимости в его официальном установлении или кодификации. В 1215 году - в то время, когда в Англии права ставились под сомнение, - король Иоанн одобрил Великую хартию вольностей. В ней предусматривалось, что "В будущем каждый сможет по закону... покидать наше Королевство и возвращаться в него, благополучно и безопасно, по земле и по воде..." 92/.

В целях защиты права на возвращение во время вооруженных конфликтов и военной оккупации, которое было определено как "репатриация", были составлены конкретные положения. В четырех Женевских конвенциях 1949 года о защите жертв войны 93/ содержатся многие положения, относящиеся к вопросу репатриации таких жертв 94/.

90/ Очевидно, что эта обычная государственная практика не вызывает никаких разногласий и поэтому не является предметом дипломатических и юридических споров.

91/ В отличие от обычного или нормального положения, о котором говорится выше в сноске 90/, отказ палестинцам в праве на возвращение приводит к разногласиям. См., например, сноску 101/ ниже.

92/ Великая хартия вольностей, глава 42. Перевод на английский язык цитируется по S.E. Thorne et al., The Great Charter: Four Essays on Magna Carta and the History of our Liberty (Pantheon Books, N.Y., 1965), p. 133.

93/ Имеются в виду следующие четыре конвенции 1949 года:

I. Женевская конвенция об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях, 75 U.N.T.S., p.31; II. Женевская конвенция об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море, 75 U.N.T.S., p.85; III. Женевская конвенция об обращении с военнопленными, 75 U.N.T.S., p.135; IV. Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны, 75 U.N.T.S., p.287.

94/ Конвенция I: статьи 5, 63; конвенция II: статьи 6, 62; конвенция III: в частности статьи 5, 46-48, 109-119, 142; конвенция IV: в частности статьи 6, 36, 45 (2), 134, 158.

/...

Эти Женевские конвенции ратифицировало почти столько же государств, сколько ратифицировало и Устав Организации Объединенных Наций, включая все те государства, которые принимают участие в повторяющихся военных событиях на Ближнем Востоке. Среди наиболее важных общих положений, включенных в каждую из четырех конвенций, есть одно, которое ограничивает последствия денонсации конвенции каким-либо государством-участником в ходе конфликта или военной оккупации. Это положение предусматривает, что такая денонсация:

"... не будет иметь силы до заключения мира и во всяком случае до тех пор, пока не будут закончены операции по освобождению, репатриации и возвращению к месту жительства лиц, пользующихся покровительством настоящей Конвенции" 95/.

Это положение является признанием в праве многосторонних договоров значения права на возвращение или репатриации. Широкая сфера этого положения распространяется на покровительствуемое гражданское население 96/, а также на военнопленных 97/ и выведенный из строя личный состав вооруженных сил 98/.

В Женевской конвенции 1949 года о защите гражданского населения также содержится важное правообразующее положение, направленное на недопущение перемещения покровительствуемых гражданских лиц, с тем чтобы они не оказались в таком положении, когда им необходимо будет требовать права на возвращение. В соответствующей статье говорится:

"Воспрещаются по каким бы то ни было мотивам индивидуальные или массовые насильственные перемещения, а также депортирование покровительствуемых лиц из оккупированной территории на территорию оккупирующей Державы или на территорию любого другого Государства независимо от того, оккупированы они или нет" 99/.

Это положение Конвенции является важным для настоящих целей, поскольку в нем указывается на то, что государства-участники, включая государство Израиль, стремились расширить требование права на возвращение путем запрещения изгнания населения. Подобный превентивный подход может быть избран лишь теми, кто считает, что менее всеобъемлющее право на возвращение является недостаточным во время военной оккупации. Право на возвращение и запрещение перемещений и депортации защищают одни и те же человеческие ценности, однако преимущество эффективного запрещения состоит в том, что оно устраняет необходимость в осуществлении этого права.

95/ Конвенция I: статья 63 (3); конвенция II: статья 63 (3); конвенция III: статья 142 (3); конвенция IV: статья 158 (3).

96/ Определено в конвенции IV, статья 4.

97/ Определено в конвенции III, статья 4.

98/ Определено в конвенции I, статья 13 и в конвенции II, статья 13.

99/ Статья 49 (1).

/...

В соответствующей части Всеобщей декларации прав человека предусматривается: "Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну" 100/. Широкая сфера приводимой формулировки, включая понятия "каждый человек" и "страна", требует уделения ей некоторого внимания. Если только право на возвращение не толкуется достаточно широко, то с помощью простых псевдоюридических уловок можно будет изгонять некоторых жителей, а затем отказывать им в возвращении по тем вымышленным причинам, что они не являются гражданами изгнавшего их государства. Предпринимается попытка оправдать отказ палестинцам в праве на возвращение тем, что приводимое положение Всеобщей декларации обязывает государства "предоставлять возможность для возвращения лишь своим гражданам или подданным" 101/. Из этого договора следует, что, для того чтобы воспрепятствовать возвращению жителей в свою страну, нужно лишь дискриминационное внутригосударственное законодательство 102/.

В Международном пакте о гражданских и политических правах содержится аналогичное положение, в котором говорится: "Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну" 103/. Как и во Всеобщей декларации, в нем не используются такие узкие понятия, как "подданные" и "государство".

В своем Докладе с ходе работы от 16 сентября 1948 года 104/ граф Ф. Бернадотт, Посредник Организации Объединенных Наций в Палестине, выдвинул "семь основных посылок" относительно положения в Палестине. Одна из них, озаглавленная "Право на репатриацию", гласит:

100/ Статья 13 (2). Всеобщая декларация была принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи (10 декабря 1948 года), Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, третья сессия, Резолюции, документ А/810 (21 сентября-12 декабря 1948 года).

101/ K.N. Radley, "The Palestinian Refugees: The Right to Return in International Law", 72 Am. J. Int'l Law, p. 586 at 613 (1978).

102/ См. текст сносок 69, 70 и 71 выше.

103/ Статья 12 (4). Этот Международный пакт был принят резолюцией 2200 (XI) Генеральной Ассамблеи (16 декабря 1966 года), Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Дополнение № 16.

104/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, третья сессия, Дополнение № 11, документ А/648 (12 сентября-12 декабря 1948 года).

"Право безвинных людей, оторванных от своих очагов ужасами и опустошениями настоящей войны, на возвращение к себе домой должно быть установлено и проведено в жизнь с уверенностью в получении удовлетворительного возмещения за утраченное имущество теми, кто решит не возвращаться" I05/.

Эта основная посылка была вновь высказана в том же Докладе о ходе работы в качестве конкретной рекомендации Организации Объединенных Наций:

"Право арабских беженцев на возвращение к себе домой на подвластной евреям территории в возможно короткий срок должно быть подтверждено Организацией Объединенных Наций, а их репатриация, устройство на местах, восстановление их экономического и социального благополучия и выплата тем из них, кто не пожелает вернуться, справедливой компенсации за имущество, должны быть произведены под наблюдением и с помощью Согласительной комиссии Организации Объединенных Наций..." I06/.

Важно, что граф Бернадотт не рекомендовал создать новое право, а вместо этого рекомендовал Организации Объединенных Наций "подтвердить право на возвращение". В соответствии с этой рекомендацией Генеральная Ассамблея в своих последующих резолюциях стремилась подтвердить и претворить в жизнь уже существующее право. Право на возвращение, основанное на государственной практике, рассматривалось, без всякого сомнения, в качестве установленной части обычного международного права, а также одного из "общих принципов права, признаваемых цивилизованными нациями".

I05/ См. сноску I04 выше в VIII 3 (e), стр. 21.

I06/ Там же, в VIII 4 (i), стр. 21.

В. Резолюции Генеральной Ассамблеи, относящиеся к праву на возвращение

1. Резолюции 194 (III) и 513 (VI), касающиеся беженцев периода 1947-1948 годов

Посредническая миссия графа Бернадотта оборвалась 17 сентября 1948 года, когда он был убит израильскими террористами. 11 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 194 (III) 107/, озаглавленную "Палестина - Доклад Посредника Организации Объединенных Наций в Палестине о достигнутых результатах". Эта резолюция представляла собой всеобъемлющую попытку урегулировать существовавшую конфликтную ситуацию в Палестине и состояла из пятнадцати пунктов. Резолюция учредила Согласительную комиссию для Палестины в составе трех государств-членов Организации Объединенных Наций (Соединенных Штатов Америки, Турции и Франции). Комиссии были приданы широкие полномочия, с тем чтобы она выполняла те функции, которые были ранее возложены на Посредника Организации Объединенных Наций в Палестине, и ей было поручено оказывать помощь правительствам и властям, вовлеченным в палестинский конфликт, с целью достижения "окончательного разрешения всех стоящих между ними вопросов" 108/. В контексте этой основной дипломатической роли и задачи по ведению переговоров, которые были возложены на Согласительную комиссию, в пункте 11 рассматривается вопрос беженцев и говорится, что Генеральная Ассамблея:

"постановляет, что беженцам, желающим вернуться к своим очагам и мирной жизни со своими соседями, такая возможность должна быть предоставлена в кратчайший срок с уплатой компенсации за имущество тех, кто предпочтет не возвращаться, и за спасажу и ущерб имуществу, каковые должны быть компенсированы соответствующими правительствами или властями в соответствии с принципами международного права или права справедливости;

предлагает Согласительной комиссии содействовать репатриации, переселению, экономической и социальной реабилитации беженцев и выплате им компенсации, а также поддерживать тесную связь с Директором, ведающим деятельностью Организации Объединенных Наций по предоставлению помощи палестинским беженцам, и через него - с надлежащими органами и учреждениями Организации Объединенных Наций".

107/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, третья сессия, документ А/810 (21 сентября-12 декабря 1948 года).

108/ Там же, пункт 5.

Текст пункта 11, по-видимому, был составлен исходя из того, что принцип или право на возвращение не является предметом спора и что основная задача состоит в достижении практического осуществления репатриации. Поэтому этот пункт уполномочил Согласительную комиссию рассмотреть этот вопрос с правительством Израиля. Примирительный тон всей резолюции, по-видимому, основан на том предположении, что правительство Израиля будет добросовестно сотрудничать с Согласительной комиссией и "примет все возможные меры к облегчению проведения в жизнь настоящей резолюции" IO9/. Позже было признано, что все усилия Согласительной комиссии, равно как и усилия Посредника Организации Объединенных Наций, окончились безрезультатно и не привели к осуществлению права палестинских арабских беженцев на возвращение.

В пункте 11 предусматриваются два конкретных положения, касающихся осуществления права на возвращение. Во-первых, сами беженцы должны определить, хотят ли они возвращаться в свои дома, находящиеся в рамках фактических границ государства Израиль. Во-вторых, беженцы должны получить компенсацию за пропажу или ущерб своему имуществу, независимо от того, захотят ли они вернуться. Положение о том, что желающие вернуться беженцы должны также желать "жить в мире со своими соседями", должно толковаться как еще одно заверение государства Израиль в том, что после возвращения беженцев ему не придется решать проблему внутренней безопасности. Дополнительное положение о том, что возвращение должно осуществляться в "кратчайший срок", соответствует тому подходу, что Согласительная комиссия должна использовать все дипломатические и посреднические методы, с тем чтобы убедить государство Израиль выполнить условия этой резолюции.

Согласительная комиссия для Палестины дала тщательное толкование пункту 11 этой резолюции:

"Генеральная Ассамблея определила принцип права беженцев на свободный выбор между возвращением в свои дома и получением компенсации за пропажу или ущерб их имуществу, с одной стороны, и, с другой стороны, невозвращением в свои дома и получением соответствующей компенсации за стоимость имущества, оставленного ими" II0/.

Подобное толкование находится в соответствии с резолюцией 194 (III) Генеральной Ассамблеи, а также с ее последующими резолюциями.

IO9/ Там же, пункт I4.

II0/ Historical Survey of Efforts of the U.N. Conciliation Commission for Palestine to Secure the Implementation of Paragraph 11 of G.A. Resolution 194 (III), para. 38.; U.N. Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, pp. 20-21.

Генеральная Ассамблея вновь рассмотрела положение, сложившееся в результате безрезультатной репатриации 26 января 1952 года, когда она приняла резолюцию 513 (VI) 111/, в пункте 2 которой предусматривается, что положения этой резолюции оставляют в силе положения пункта 11 резолюции 194. Далее в пункте 2 утверждается программа, предложенная Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), которая направлена на ускорение повторного включения перемещенных арабов в экономическую жизнь этого района. В ней предусматривается, что эта задача должна быть осуществлена либо путем репатриации, как было провозглашено в резолюции 194, либо путем расселения в других местах. Расселение было, по-видимому, предложено в качестве практической альтернативы принципу репатриации, который в то время нельзя было практически осуществить.

2. Резолюции 2452 (XXIII), 2535 (XXIV) и 2963 (XXVII), касающиеся беженцев периода 1947-1948 и 1967 годов.

За годы после активных военных действий в июне 1967 года Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций, в которых отдельно рассматривается право на возвращение группы палестинцев, перемещенных в результате конфликта 1947-1948 годов, и группы, перемещенной в результате конфликта 1967 года. Различие впервые делается в резолюции 2452 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1968 года II2/, которая служит основой дальнейших важных резолюций по данному вопросу, а именно резолюций 2535 и 2963.

В преамбуле резолюции 2452 В Генеральной Ассамблеи, касающейся беженцев периода 1947-1948 годов, после упоминания резолюции 194 и резолюции 513 упоминаются также те резолюции, в которых подтверждается принцип репатриации и расселения, содержащийся в резолюциях 194 и 513. В соответствии с духом предыдущих резолюций в пункте 1 постановляющей части резолюции 2452 В указывается, что Генеральная Ассамблея:

"отмечает с глубоким сожалением, что репатриация беженцев или выплата им компенсации, предусмотренные в пункте II резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи, не были осуществлены, что никакого значительного прогресса не было достигнуто в выполнении утвержденной в пункте 2 резолюции 513 (VI) программы реинтеграции беженцев либо путем репатриации, либо путем их расселения и что поэтому положение беженцев по-прежнему вызывает серьезную озабоченность".

В пункте 4 постановляющей части этой же резолюции говорится, что Генеральная Ассамблея:

"отмечает с сожалением, что Согласительная комиссия Организации Объединенных Наций для Палестины не смогла найти пути к достижению прогресса в претворении в жизнь пункта II резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи, и просит Комиссию прилагать и далее усилия, направленные на его выполнение".

Иными словами, несмотря на имевшие место в прошлом неудачи, Генеральная Ассамблея продолжала полагаться на дипломатические методы Согласительной комиссии, направленные на осуществление права на возвращение беженцев периода 1947-1948 годов.

В резолюции 2452 А, касающейся беженцев периода 1967 года, содержится ссылка на резолюцию 237 Совета Безопасности от 14 июня 1967 года, в которой к правительству Израиля обращен призыв "способствовать возвращению жителей, бежавших из этих районов с начала военных действий". В преамбуле резолюции 2452 А подчеркивается "необходимость быстрого возвращения беженцев в свои дома и лагеря, в которых они находились раньше". Такая формулировка недвусмысленно

II2/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать третья сессия, Дополнение № 18.

/...

свидетельствует о том, что некоторые из беженцев периода 1947-1948 годов, бежавших из своих лагерей на Западном берегу реки Иордан, вновь стали беженцами в 1967 году.

В резолюции 2452 А Генеральная Ассамблея в вопросе о беженцах периода 1967 года, минуя Согласительную комиссию для Палестины, непосредственно обращается к правительству Израиля и просит Генерального секретаря "проследить за эффективным осуществлением настоящей резолюции и представить об этом доклад" II3/. В отличие от резолюции 194 в ней Израиль не заверяется в том, что вернувшиеся желают "жить в мире со своими соседями". В ней содержится непосредственный призыв к Израилю предпринять "эффективные и срочные шаги для незамедлительного возвращения" II4/ тех жителей, которые покинули данный район после начала военных действий. Как и резолюция 194 (III), она, по всей видимости, составлена исходя из того, что право на возвращение установлено и что основная задача состоит в его осуществлении.

Почти что через год после принятия резолюции 2452 Генеральная Ассамблея приняла 10 декабря 1969 года резолюцию 2535 II5/. В резолюции 2535 А, касающейся беженцев периода 1947-1948 годов, содержится ссылка, среди прочего, на резолюции 194, 513 и 2452. Как и в резолюции 2452 В, в резолюции 2535А выражается сожаление по поводу того, что беженцы периода 1947-1948 годов не были репатрированы или расселены в соответствии с резолюциями 194 и 513. Как и в предыдущих резолюциях в ней содержится просьба к Согласительной комиссии продолжать прилагать усилия, направленные на осуществление права на возвращение беженцев периода 1947-1948 годов.

В резолюции 2535 В рассматривается вопрос о беженцах периода 1967 года. Первый пункт ее преамбулы гласит:

"признавая, что проблема палестинских арабских беженцев возникла в связи с лишением их неотъемлемых прав, гарантированных в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека".

В этой резолюции содержится ссылка на резолюцию 237 (1967) Совета Безопасности и резолюции 2252 и 2452 А Генеральной Ассамблеи, которые касаются беженцев периода 1967 года. В пунктах постановляющей

II3/ Пункт 2 постановляющей части.

II4/ Пункт 1 постановляющей части.

II5/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 30.

/...

части резолюции 2535 В подтверждается "неотъемлемое право народа Палестины" II6/, обращается внимание на отказ Израиля выполнить резолюции, касающиеся беженцев периода 1967 года II7/, и содержится просьба к Совету Безопасности принять эффективные меры, чтобы обеспечить выполнение этих резолюций II8/.

В резолюции 2963 Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1972 года II9/ затрагивается ряд важных вопросов, включая национальные права народа Палестины. Она составлена по общему принципу выше рассмотренных резолюций, касающихся возвращения беженцев. В резолюции 2963 А содержится ссылка на соответствующие резолюции и отмечается с глубоким сожалением, что пункт II резолюции 194, касающийся беженцев периода 1947-1948 годов, остается невыполненным. В ней содержится просьба к Согласительной комиссии продолжать усилия, направленные на ее осуществление.

В отличие от этого в резолюции 2963 D содержится ссылка на соответствующие резолюции, касающиеся, в частности, беженцев периода 1967 года, а в пункте 1 постановляющей части подтверждается "право перемещенных жителей на возвращение в свои дома и лагеря". В пункте 4 постановляющей части говорится, что Генеральная Ассамблея "вновь призывает Израиль незамедлительно принять меры для возвращения перемещенных жителей". В пункте 6 постановляющей части резолюции содержится просьба к Генеральному секретарю представить доклад об ее осуществлении. Резолюция 2963 С касается беженцев, изгнанных из сектора Газы, и в пункте 4 ее постановляющей части содержится призыв к Израилю "принять немедленные и эффективные меры для возвращения упомянутых беженцев в лагеря, из которых они были выселены ...".

3. Резолюции 3089 (XXVIII), 3236 (XXIX) и последующие резолюции, касающиеся неотъемлемого права на возвращение в район Палестины.

Резолюция 3089 от 7 декабря 1973 года I20/ обладает несколькими схожими чертами с вышерассмотренной резолюцией 2963. Вопрос о беженцах 1947-1948 годов затрагивается в резолюции 3089 В таким же образом, что и в предыдущих резолюциях, в которых содержится просьба к Согласительной комиссии "прилагать непрерывные усилия", направленные на осуществление права на возвращение, предусмотренного в резолюции 194. Резолюция 3089 С касается беженцев 1967 года и лиц, выселенных из сектора Газы и других мест во время и после активных военных действий в октябре 1973 года. Она предусматривает признание и подтверждение их права на возвращение в пункте 1

II6/ Пункт 1.

II7/ Пункт 2.

II8/ Пункт 3.

II9/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать седьмая сессия, Дополнение № 30.

I20/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 30. /...

постановляющей части, в котором недвусмысленно подтверждается "право перемещенных жителей, включая жителей, перемещенных в результате последних военных действий, на возвращение в свои дома и лагеря".

В пункте 3 постановляющей части резолюции 3089 D упоминается "неотъемлемое право народа Палестины" и отмечается, что "осуществление палестинскими арабскими беженцами своего права на возвращение в свои дома и к своему имуществу, признанного Генеральной Ассамблеей в резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 года и с тех пор неоднократно подтверждавшегося Ассамблеей", необходимо "для достижения справедливого урегулирования проблемы беженцев". Толкование прямого упоминания права беженцев "на возвращение в свои дома и к своему имуществу" должно включать в себя возвращение в Израиль с границами *de facto*, существовавшими до июня 1967 года, а также на арабские территории, оккупированные Израилем. Очевидно, что право на возвращение, как право отдельных палестинцев, может быть осуществлено на территории всей Палестины, включая Израиль в границах *de facto*, которые он имеет сейчас, или в границах *de jure*, которые могут быть в конечном итоге определены для этого государства.

Резолюция 3236 от 22 ноября 1974 года I21/ является одним из наиболее важных решений Генеральной Ассамблеи, касающихся права на возвращение, и знаменательна тем, что в ней не проводится различия между отдельными положениями, ранее использовавшимися для беженцев периода 1947-1948 годов и беженцев 1967 и 1973 годов. После упоминания в пункте 1 постановляющей части национальных неотъемлемых прав "палестинского народа" I22/ в пункте 2 постановляющей части этой резолюции говорится, что Генеральная Ассамблея:

"подтверждает также неотъемлемое право палестинцев на возвращение к своим очагам и к своему имуществу, откуда они были перемещены и изгнаны, и призывает к их возвращению".

В этом пункте подчеркивается значение права палестинцев на возвращение, поскольку в нем оно называется "неотъемлемым". Определение этих прав "неотъемлемыми" следует толковать в том смысле, что в них не может быть отказано, что они не могут быть каким-либо иным образом прекращены. Следовательно можно считать, что такие основные права обладают силой и постоянством, отличными от тех, которыми характеризуются менее важные права.

I21/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 31.

I22/ Эти национальные права рассматриваются в разделе IV.

/...

Следует отметить, что право, о котором идет речь здесь и в резолюции 3089 D, представляет собой право отдельных палестинцев на возвращение и отлично от национальных прав палестинцев. Географическая ссылка в пункте 2 является всеобъемлющей. Формулировка "свои дома и имущество" охватывает районы Израиля, либо определенные в резолюции о разделе Палестины, либо существовавшие de facto до июня 1967 года, а также включает дома и имущество, находящиеся на территории, оккупированной Израилем с 1967 года.

Необходимость настоящего толкования резолюции 3236 вызвана не только различной формулировкой пункта 1 постановляющей части, касающегося национальных прав, и пункта 2 постановляющей части, касающегося индивидуальных прав, но также и предыдущими резолюциями Генеральной Ассамблеи, включая резолюцию 181 о разделе Палестины. Ничто в резолюции 3236 не умаляет резолюцию 181. Резолюция 3236 находится в полном соответствии с основным принципом двух национальных государств в Палестине, который провозглашен в резолюции 181. Следует также отметить, что резолюция 3236 находится в полном соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций, включая принцип суверенного равенства государств-членов. Суверенное равенство государства Израиль не находится под вопросом, однако, подобно другим государствам, он должен иметь границы, установленные законным образом, и уважать право на возвращение, установленное в соответствии с правовыми нормами и признанное мировым сообществом через Генеральную Ассамблею.

В противовес праву палестинцев на возвращение в район, находящийся под законной властью государства Израиль, можно было бы сказать, что это изменило бы "еврейский характер" государства Израиль. Следует признать, что термин "еврейский характер" на самом деле представляет собой эвфемизм сионистских дискриминационных статутов государства Израиль, которые нарушают положения о правах человека, содержащиеся в резолюции о разделе 123/. Этот вопрос был прямо затронут являвшимся тогда министром обороны Израиля Даяном вскоре после активных военных действий в июне 1967 года. В ответ на вопрос одного журналиста о способности Израиля ассимилировать арабское население незадолго до того оккупированных территорий он сказал следующее:

"С экономической точки зрения, мы это можем; однако, я думаю, это не отвечает нашим целям в будущем. Это превратило бы Израиль из еврейского государства либо в двунациональное, либо в многонациональное арабо-еврейское государство, а мы хотим иметь еврейское государство. Мы можем ассимилировать их, однако тогда Израиль уже не был бы Израилем" 124/.

123/ См.сноски 69 и 70 выше.

124/ Цитируется по I.F. Stone, "For a New Approach to the Israeli-Arab Conflict" in Gary V. Smith (ed.) Zionism - The Dream and the Reality: A Jewish Critique (Barnes and Noble, New York, 1974) p.197 at 209-210. /...

Организация Объединенных Наций несет столько же правовых обязательств в отношении сохранения сионизма в Израиле, сколько она несет их в отношении сохранения апартеида в Южно-Африканской Республике.

Некоторые последующие резолюции по вопросу о праве на возвращение отражают проводившиеся ранее различия между беженцами 1947-1948 годов и беженцами 1967 и последующих годов. Например, в резолюции 31/15 А от 23 ноября 1976 года 125/, касающейся беженцев 1947-1948 годов, с глубоким сожалением отмечается, что репатриация беженцев или выплата им компенсации, как это предусматривается в пункте 11 резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи, не были осуществлены. В резолюции 31/15 D, касающейся беженцев, перемещенных после 1967 года, подтверждается их право "на возвращение в свои дома и лагеря на территориях, оккупированных Израилем с 1967 года". В той же резолюции вновь содержится призыв к Израилю "немедленно принять меры" для возвращения перемещенных жителей и прекратить осуществление всех мер, которые препятствуют их возвращению.

Прочие последующие резолюции, такие как резолюция 3376 (XXX) от 10 ноября 1975 года 126/, следовали принципу резолюции 3236 путем ссылки на осуществление палестинцами "их неотъемлемого права на возвращение к своим очагам и к своему имуществу, откуда они были изгнаны". В резолюции 33/28 А 127/ от 7 декабря 1978 года вновь подтверждается, что справедливый и прочный мир на Ближнем Востоке не может быть установлен без достижения, среди прочего, "неотъемлемого права палестинского народа, включая право на возвращение ...".

C. Резолюции Совета Безопасности

Совет Безопасности играл лишь незначительную роль в вопросе о палестинских беженцах. В резолюции 73 от 11 августа 1949 года 128/ выражается надежда "что заинтересованные правительства и власти" в конфликте 1947-1948 годов будут стремиться "путем переговоров либо непосредственных, либо через посредство Согласительной комиссии", достигнуть соглашения относительно "разрешения всех стоящих между ними вопросов" 129/, включая, безусловно, вопрос о беженцах, хотя он не был отдельно затронут. Несмотря на усилия

125/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение № 39.

126/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № 34.

127/ U.N. Press Release, p.11, U.N. Doc. GA/5942, 33rd Sess., (5 Feb.1979).

128/ Официальные отчеты Совета Безопасности, четвертый год,
стр. 5.

129/ Пункт 1 постановляющей части.

Согласительной комиссии, стороны не достигли никакого соглашения. Палестинцы безусловно, были заинтересованы важными вопросами, решавшимися в Палестине, однако в то время они не имели ни правительства, ни государственного органа, который мог бы эффективно представлять их интересы.

После активных военных действий в июне 1967 года Совет Безопасности принял резолюцию 237 от 14 июня 1967 года 130/. В первом пункте ее постановляющей части содержится призыв к правительству Израиля "способствовать возвращению жителей, бежавших из этих районов с начала военных действий". Учитывая время принятия этой резолюции и конфликтной ситуации, это должно было касаться беженцев 1967 года. Цель других положений резолюции состоит в обеспечении соблюдения обязательств Женевских конвенций об обращении с военнопленными и о защите гражданских лиц в военное время 1949 года.

В резолюции 242 Совета Безопасности от 22 ноября 1967 года 131/ делается попытка установить основу для "справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке" 132/ путем провозглашения определенных принципов. Среди них выдвигается "необходимость достижения справедливого урегулирования проблемы беженцев" 133/. В этой резолюции не приводится никаких элементов такого справедливого урегулирования, и единственными авторитетными принципами, принятыми Организацией Объединенных Наций по этому вопросу, продолжают оставаться рассмотренные выше резолюции Генеральной Ассамблеи.

В резолюции 338 Совета Безопасности от 22 октября 1973 года 134/ содержится призыв прекратить огонь в ходе имевших тогда место ожесточенных военных действий на Ближнем Востоке. Она может также иметь некоторое отношение к палестинским беженцам, поскольку в пункте 2 постановляющей части содержится призыв ко всем заинтересованным сторонам начать немедленно после прекращения огня практическое выполнение резолюции 242 Совета Безопасности. До настоящего времени резолюция 242, включая ссылку на беженцев, не была осуществлена, несмотря на то, что на нее неоднократно ссылаются как на основу для установления мира.

130/ Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать второй год, стр.2-3.

131/ Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать второй год, стр.4.

132/ Пункт 2 преамбулы.

133/ Пункт 2^b постановляющей части.

134/ Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать восьмой год, стр.10.

IV. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА НАРОДА ПАЛЕСТИНЫ

Положения Устава Организации Объединенных Наций относятся как к народам, так и к государствам. Одна из целей Организации Объединенных Наций, определенных в первой статье Устава, состоит в том, чтобы:

"Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов..." I35/.

Это знаменует значительный отход от старой теории права, согласно которой международное право предоставляет права только лишь государствам и правительствам, а не группам или отдельным лицам I36/.

A. Признание палестинцев в качестве народа

Палестинцы без различия в отношении религии являлись народом де-факто в качестве населения страны под названием Палестина задолго до начала двадцатого столетия, и они имели тесные связи со своими собратьями -- арабами в прилегающих Сирии и Ливане. Палестинцы, сирийцы и ливанцы, как и другие арабские народы, находились под властью Оттоманской империи вплоть до первой мировой войны. По окончании этого конфликта Великобритания в соответствии с мандатом Лиги Наций на Палестину была назначена державой-мандатарием I37/. Поскольку мандат в соответствии с требованиями статьи 22 Статута Лиги Наций имел своей целью привести народ этой страны к независимости, в нем содержалось подразумеваемое признание национальной самобытности палестинцев I38/. Организация Объединенных Наций юридически признала статус палестинцев в качестве народа с национальными правами в положениях резолюции о разделе Палестины, санкционировав создание ими "арабского государства" I39/. Однако со времени принятия этой

I35/ Статья 1 (2). В преамбуле в Уставу указывается: "Мы, народы Объединенных Наций", действуя через свои правительства, приняли Устав и учредили Организацию Объединенных Наций. Положения о правах человека в Уставе (статьи 55 и 56) охватывают права народов и отдельных лиц. Статья 80 (1) относится к правам "любых народов". См. Goodrich, Hambro and Simons, Charter of the United Nations: Commentary and Documents (Columbia Univ., New York, 3rd rev. ed., 1969) pp. 494-500.

I36/ Различия между современными и старыми теориями международного права отмечаются в работе McDougal, "Perspectives for an International Law of Human Dignity", 53 Proc. Am. Soc. Int'l L. 107 (1959) /Выступление в качестве президента Американского общества по международному праву/.

I37/ См. сноску 36 выше.

I38/ Статья 2 мандата Лиги Наций на Палестину (см. сноску 36 выше) обязывала державу-мандатарий обеспечить в числе прочего "развитие институтов самоуправления".

I39/ Резолюция 181 (II) Генеральной Ассамблеи, часть IA (3) и далее.

резолюции в 1947 году до 1969 года Организация Объединенных Наций подчеркивала фактическую роль палестинцев как отдельных лиц, являвшихся беженцами и жертвами войны. Решения Организации Объединенных Наций в тот период были направлены на осуществление их права на возвращение 140/ и обеспечение для них основных прав человека.

В 1969 году Генеральная Ассамблея изменила свою точку зрения и признала палестинцев в качестве народа, имеющего права в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. В первом пункте преамбулы резолюции 2535 В (XXIV) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1969 года 141/ признается, "что проблема палестинских арабских беженцев возникла в связи с лишением их неотъемлемых прав, гарантированных в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека". В первом пункте постановляющей части содержится признание Организацией Объединенных Наций палестинцев в качестве народа с национальным самосознанием и подтверждаются "неотъемлемые права народа Палестины". Это признание юридического статуса подтверждено всеми последующими резолюциями Генеральной Ассамблеи, имеющими отношение к этому вопросу. Резолюция 2672 С (XXV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1970 года 142/ аналогична вышерассмотренной резолюции. В пункте преамбулы подтверждаются неотъемлемые права "народа Палестины", а в первом пункте постановляющей части используются те же формулировки в отношении национальных прав этого народа. Во втором пункте постановляющей части повторяются те же формулировки и заявляется о том, что полное уважение неотъемлемых прав этого народа является необходимым элементом в деле установления справедливого и прочного мира. В резолюции 3210 (XXIX) Генеральной Ассамблеи 143/, касающейся статуса этого народа, предусматривается, что "палестинский народ является главной стороной в вопросе о Палестине". В ней также затрагивается статус его представителя путем приглашения Организации освобождения Палестины как "представителя палестинского народа" принять участие в обсуждении вопроса о Палестине на пленарных заседаниях Генеральной Ассамблеи. Этот статус был в дальнейшем расширен седьмым пунктом постановляющей части резолюции 3236 144/, в котором Генеральная Ассамблея "просит" Генерального секретаря установить

140/ См. выше, раздел III.

141/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать четвертая сессия, Дополнение № 30.

142/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 28.

143/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 31 (14 октября 1974 года).

144/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 31.

контакты с Организацией освобождения Палестины по всем вопросам, касающимся вопроса О Палестине". В резолюции 3237 (XXIX) от 22 ноября 1974 года I45/ Генеральная Ассамблея приглашает Организацию освобождения Палестины участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи и всех международных конференций, созываемых под эгидой Генеральной Ассамблеи, в качестве наблюдателя. Народ Палестины имеет такое же отношение к Организации освобождения Палестины, как французский народ к организации "Свободная Франция" (позднее известная как "Сражающаяся Франция"), когда Франция находилась под военной оккупацией.

Это представляет собой полезное уточнение для проведения различия между палестинским народом и "еврейским народом", о существовании которого утверждает государство Израиль I46/. Сионистская концепция "еврейского народа" была разработана Сионистской организацией Еврейским агентством до создания государства Израиль. До подъема сионистского национализма к "еврейскому народу" относили лишь добровольных приверженцев религии иудаизма, старейшей из монотеистических религий всеобщих моральных ценностей. Сионисты придали свое собственное светское значение этому термину и дали ему более точное юридическое определение в различных израильских статутах. В государстве Израиль в соответствии с концепцией "еврейского народа" его члены наделяются на дискриминационной основе определенными привилегиями и правами, которых лишены другие израильтяне. Та же концепция, применяемая к лицам за пределами государства Израиль, устанавливает для них независимо от их желания юридическую связь с государством Израиль. Например, в деле Эйхмана израильский окружной суд указал, что "связь между еврейским народом и государством Израиль представляет собой неотъемлемую часть международного права" I47/. Из-за дискриминационного характера концепции "еврейского народа" признание ее Генеральной Ассамблеей представляло бы собой нарушение статей 55 и 56 Устава Организации Объединенных Наций. Правительство Соединенных Штатов недвусмысленно отвергло концепцию "еврейского народа" в качестве действующей концепции международного права в письме помощника государственного секретаря Филлипса Талбота на имя раввина Элмера Бергера I48/.

I45/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Дополнение № 31.

I46/ Данный пункт текста основан в основном на работе W.T. Mallison and N. Feinberg, см. сноску 48 выше.

I47/ Attorney General of the Government of Israel v. Adolf Eichman, 36 Int'l L. Reps.; p. 5 at 53 (1961) /Opinion of the Israeli trial court, 12 December 1961/, affirmed 36 Int'l L. Reps., p. 277 at 304 /Opinion of the Supreme Court of Israel, 29 May 1962/.

I48/ Сославшись на отсутствие дискриминации Соединенными Штатами по отношению к своим гражданам на основе религиозной принадлежности, он заявил: "Поэтому должно быть ясно, что государственный департамент не рассматривает концепцию "еврейского народа" в качестве концепции международного права". 8 M. Whiteman, Digest of Int'l Law (U.S. Gov't Prntg. Office, 1967), p. 34 at 35.

В Уставе Организации Объединенных Наций предусматривается, что "Организация Объединенных Наций содействует", среди прочего:

"... всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии" I49/.

В соответствии с этим требованием понятие "палестинский народ" должно охватывать всех палестинцев на недискриминационной основе. В противном случае оно не может быть признано Генеральной Ассамблеей без нарушения положений Устава, касающихся прав человека. Короче говоря, сегодня, как и ранее, до подъема сионистского национализма, "палестинский народ" включает в себя отдельных лиц различной религиозной принадлежности. Необходимо будет также сохранить эти положения при создании палестинского государства для соблюдения требований, касающихся прав человека, для каждого из двух государств, санкционированных резолюцией о разделе Палестины, а также для соблюдения содержащихся в Уставе Организации Объединенных Наций положений, касающихся прав человека.

В. Право на самоопределение в международном праве

Практика самоопределения предшествовала развитию принципа или права на самоопределение в международном праве. Убедительными историческими примерами являются американская революция и последующие революции в Латинской Америке против европейского колониализма. Идея самоопределения присутствовала в "четырнадцати пунктах" президента Вудро Вильсона 150/. Профессор Киссинджер точно охарактеризовал положение, существовавшее в условиях мирного урегулирования после первой мировой войны:

"В 1919 году Австро-Венгерская империя распалась не столько под влиянием войны, сколько из-за характера мира, поскольку дальнейшее ее существование было несовместимо с национальным самоопределением, узаконенным принципом нового международного порядка" 151/.

Важно отметить, что принцип самоопределения был отражен в положениях Статута Лиги Наций через посредство системы мандатов, при которой державы-мандатарии брали на себя "священную миссию" содействовать "благосостоянию и развитию этих народов" 152/. В настоящее время единственными примерами народов, находящихся под системой мандатов и не достигших самоопределения, являются народ Палестины и народ Намибии (Юго-Западной Африки). Повсеместное осуществление самоопределения после конца второй мировой войны непосредственно отражено в членском составе Организации Объединенных Наций.

Одной из основных целей Организации Объединенных Наций, о которой говорилось выше, является развитие дружественных отношений на основе уважения "принципа равноправия и самоопределения народов..." 153/. Зачастую противники самоопределения для других утверждают, что Уставом устанавливается лишь то, что самоопределение является принципом, а не правом. Эта точка зрения необоснована, поскольку тщательно сформулированный и равноаутентичный французский текст гласит: "du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes..." ("... принципа равноправия и самоопределения народов"). Благодаря использованию слова "droit" (право) в связи с самоопределением, французский текст ликвидирует любую возможную двусмысленность. В статье 55 Устава важность самоопределения

150/ В пункте V, касающемся "колониальных претензий" предусматривалось, что "интересы соответствующих народов должны иметь одинаковый вес со справедливыми требованиями правительств, полномочия которых предстоит определить". В пункте XII предусматривалось, что "другим нетурецким национальностям, находящимся сейчас под турецким правлением, необходимо гарантировать полную безопасность и ничем не ограниченные возможности для самостоятельного развития..." [1918 год] Foreign Rels. of U.S., Supp. I, Vol. I, pp. 15-16 (1933).

151/ H.A. Kissinger, A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problem of Peace, 1812-1822 (Houghton Mifflin, Boston, Sentry ed., undated), p. 145.

152/ Статья 22 (1).

153/ Устав ООН, статья 2 (1).

/...

подчеркивается указанием того, что мирные и дружественные отношения основываются на его уважении. В статье 73 главы XI, касающейся несамоуправляющихся территорий, предусматривается, что члены, принимающие на себя ответственность за такие территории, обязаны "развивать самоуправление, учитывать должным образом политические стремления этих народов и помогать им в прогрессивном развитии их свободных политических институтов..." I54/.

С первых дней создания Организации и по настоящее время Генеральная Ассамблея выполняет задачу толкования и развития этих принципов. Следует напомнить, что резолюция I8I о разделе Палестины санкционирует создание в Палестине двух различных национальных образований на основе самоопределения. Резолюция I5I4 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 года I55/, озаглавленная "Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам", является важным заявлением об основных принципах и правах. В первых двух пунктах постановляющей части этой резолюции предусматривается:

"1. Подчинение народов иностранному игу и господству и их эксплуатация является отрицанием основных прав человека, противоречат Уставу Организации Объединенных Наций и препятствуют развитию сотрудничества и установлению мира во всем мире.

2. Все народы имеют право на самоопределение; в силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и осуществляют свое экономическое, социальное и культурное развитие".

При голосовании по этой резолюции за нее было подано 90 голосов при 9 воздержавшихся, причем никто не голосовал против. Поскольку никто не голосовал против, эту резолюцию следует рассматривать как отражение установленных правовых взглядов существовавшего тогда полного состава Организации Объединенных Наций. С учетом все более широкого осуществления принципа самоопределения после 1960 года нынешний членский состав Генеральной Ассамблеи обеспечивает сильную поддержку взглядов, выраженных в резолюции 1960 года. Дальнейшее применение изложенного в резолюции I5I4 принципа самоопределения к Алжиру, Анголе и Зимбабве (Родезии) свидетельствует о том, что, по мнению Генеральной Ассамблеи, право на самоопределение закреплено в праве I56/. Вся деятельность, предпринятая

I54/ Статья 73b.

I55/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятнадцатая сессия, Дополнение № I6.

I56/ Резолюция I573 (XV) Генеральной Ассамблеи по алжирскому вопросу; резолюция I603 (XV) Генеральной Ассамблеи по вопросу об Анголе; резолюция I747 (XVI) Генеральной Ассамблеи по вопросу о Зимбабве (Родезии).

/...

Организацией Объединенных Наций и подавляющим большинством ее членов после 1960 года, находится в соответствии с этой основной резолюцией по вопросу о самоопределении.

Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи от 24 октября 1970 года I57/, озаглавленная "Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций", предусматривает дальнейшее развитие права на самоопределение. В ней рассматривается ряд принципов и под заголовком "Принцип равноправия и самоопределения народов", в первом абзаце указывается:

"В силу принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Уставе Организации Объединенных Наций, все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава".

При голосовании по этой авторитетной интерпретации Устава за нее было подано 86 голосов против 5 при 15 воздержавшихся.

С. Применение права на самоопределение к народу Палестины: резолюции 2649 (XXV), 2672 С (XXV), 3089 D (XXVIII), 3236 (XXIX) и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи

Положения резолюции о разделе Палестины, служащие основанием для создания "арабского государства", представляют собой первое прямое признание национального права палестинцев на самоопределение 158/. Второе подобное признание предусматривается в резолюции 2649 Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1970 года 159/. В этой резолюции выражается озабоченность тем, что в результате иностранного господства многим народам все еще отказывается в праве на самоопределение. Далее в ней осуждаются те правительства, которые отказывают в этом праве народам, "за которыми признается такое право, особенно народам южной части Африки и Палестины" 160/. Правовое значение этой важной резолюции заключается в том, что предыдущие резолюции, определившие основное право на самоопределение, т.е. вышерассмотренные резолюции 1514 и 2625, в настоящее время конкретно применимы к палестинскому народу.

В результате принятия 8 декабря 1970 года резолюции 2672 С 161/ Генеральная Ассамблея сделала шаг вперед к признанию взаимозависимости между правом на самоопределение и другими неотъемлемыми правами. Во втором пункте преамбулы наминается резолюция 2535 В, а в ее первом пункте повторяются формулировки, содержащиеся в этой резолюции, предусматривается, что проблема палестинских арабских беженцев возникла в результате отрицания их неотъемлемых прав. В двух пунктах постановляющей части резолюции 2672 С указывается, что Генеральная Ассамблея:

"1. признает, что народ Палестины имеет право пользоваться равноправием и самоопределением в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций;

2. заявляет, что полное уважение неотъемлемых прав народа Палестины является необходимым элементом в деле установления справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке".

158/ См. сноску 139 выше.

159/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 28.

160/ Пункт 5 постановляющей части.

161/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать пятая сессия, Дополнение № 28.

В дополнение к тому, что в этой резолюции вновь говорится о конкретном национальном праве палестинцев на самоопределение, в ней связывается осуществление неотъемлемых прав палестинцев с установлением мира на Ближнем Востоке. Следует напомнить, что статья I Устава требует, чтобы Организация Объединенных Наций поддерживала международный мир "в согласии с принципами справедливости и международного права". Должно быть ясно, что ни один из этих принципов не будет соблюден, если права палестинцев не будут осуществлены.

В резолюции 3089 D Генеральной Ассамблеи от 7 декабря 1973 года I62/, которая рассматривалась в связи с правом на возвращение, провозглашается существование взаимосвязи между правом на самоопределение и правом на возвращение, при этом в третьем пункте постановляющей части предусматривается, что Генеральная Ассамблея:

"заявляет, что полное уважение и осуществление неотъемлемых прав народа Палестины, в частности его права на самоопределение, необходимы для установления справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке и что осуществление палестинскими арабскими беженцами своего права на возвращение в свои дома и к своему имуществу... необходимо... для осуществления народом Палестины своего права на самоопределение".

Необходимая юридическая связь между возвращением и самоопределением призвана обеспечить для палестинцев осуществление на практике национального самоопределения в качестве "народа". Она основана на той здоровой концепции, что самоопределение невозможно без возвращения в районы, где оно может быть осуществлено.

Анализ пункта 3 постановляющей части свидетельствует о том, что, хотя Генеральная Ассамблея, по вполне понятным причинам, рассматривает достижение возвращения в качестве необходимой предпосылки для эффективного осуществления самоопределения, право палестинцев на самоопределение в качестве национальной группы, очевидно, не должно неизменно следовать из возвращения отдельных палестинцев. Соответствующей формулировкой предусматривается, что "палестинские арабские беженцы" имеют право пользоваться "своим правом на возвращение в свои дома и к своему имуществу", а "народ Палестины" имеет право на осуществление "своего права на самоопределение". Использование выражения "палестинские арабские беженцы", когда речь идет о возвращении, очевидно, означает проведение различия между использованием выражения "народ Палестины", когда речь идет о самоопределении.

I62/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 30.

Резолюция 3236 Генеральной Ассамблеи от 22 ноября 1974 года рассматривалась в связи с правом на возвращение I63/. Она также имеет исключительную важность в отношении права на самоопределение. В пятом пункте преамбулы признается, что "палестинский народ имеет право на самоопределение в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций". В первом пункте постановляющей части предусматривается, что Генеральная Ассамблея:

"подтверждает неотъемлемые права палестинского народа в Палестине, включая:

- а) право на самоопределение без внешнего вмешательства;
- б) права на национальную независимость и суверенитет".

Точные границы района в Палестине, в котором осуществляются эти неотъемлемые права, должны быть оформлены юридически I64/. Формулировки приведенной выше резолюции включают в себя в качестве уточнения права на самоопределение "право на национальную независимость и суверенитет".

В пункте 5 постановляющей части резолюции 3236 говорится о методах, с помощью которых права могут быть восстановлены. В нем предусматривается, что Генеральная Ассамблея:

"признает далее право палестинского народа на восстановление своих прав всеми средствами в соответствии с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций".

Дальнейшая конкретизация методов содержится в резолюции 3070 Генеральной Ассамблеи от 30 ноября 1973 года I65/, в которой, после подтверждения неотъемлемого права на самоопределение всех народов, находящихся под иностранным игом I66/, предусматривается, что Генеральная Ассамблея:

"вновь подтверждает также законность борьбы народов за освобождение от иностранного ига всеми средствами, включая вооруженную борьбу" I67/.

I63/ См. выше, раздел III B (3).

I64/ См. ниже, раздел IV D.

I65/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, Дополнение № 30.

I66/ Пункт 1 постановляющей части.

I67/ Пункт 2 постановляющей части.

Поскольку американская революция опиралась на вооруженную борьбу для достижения самоопределения еще приблизительно за 130 лет до того, как принцип самоопределения был использован для мирного урегулирования после первой мировой войны 168/, неудивительно, что Генеральная Ассамблея определяет ее в настоящее время в качестве допустимого метода. Её допустимость является важной с юридической точки зрения, поскольку Генеральная Ассамблея авторитетно утверждает, что вооруженная борьба за самоопределение соответствует целям и принципам Устава Организации Объединенных Наций. В условиях Палестины, где народ вооруженной силой лишается права на самоопределение, право на его восстановление путем вооруженной борьбы считается допустимым в соответствии со статьей 51 Устава, касающейся самообороны.

Д. Географический район, к которому применяется самоопределение палестинцев

Где "в Палестине", если использовать формулировку резолюции 3236, может быть осуществлено национальное самоопределение палестинцев, включая независимость и суверенитет? Резолюция 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи по вопросу о "принципах международного права, касающихся дружественных отношений", которая, как считается, затрагивает вопрос о самоопределении 169/, также содержит исходное юридическое толкование вопроса о районах, где может быть осуществлено самоопределение. Под заголовком "принцип равноправия и самоопределения народов" в предпоследнем пункте предусматривается следующее:

"Ничто в приведенных выше пунктах не должно истолковываться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, соблюдающих в своих действиях принцип равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие без различия расы, вероисповедания или цвета кожи весь народ, проживающий на данной территории".

Прочитанное положение имеет особую важность, поскольку оно призвано сохранить территориальную целостность или политическое единство государств, не осуществляющих дискриминацию и имеющих правительства, "представляющие... весь народ, проживающий на данной территории". Государство Израиль не может быть квалифицировано как такое государство до тех пор, пока в его внутреннем праве и практике

168/ См. текст сноски 151 выше.

169/ См. текст сноски 157 выше.

сохраняются дискриминационные черты сионизма, включая отрицание права палестинцев на возвращение в свои дома и к своему имуществу. В соответствии с этим положением резолюции 2625 Генеральная Ассамблея может предусмотреть установление таких законов в правовом отношении границ для государства Израиль, которые не сохраняют его "территориальную целостность или политическое единство" в том виде, в каком они фактически могут существовать в определенное время в результате вооруженного захвата и незаконной аннексии 170/. Запрещение приобретения территории путем военного захвата считается основополагающим положением в Уставе Организации Объединенных Наций 171/ и в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности.

Единственными юридическими границами, которые когда-либо имело государство Израиль, являются границы, определенные для "еврейского государства" в резолюции о разделе Палестины 172/. После соглашения о перемирии 1949 года, в котором не зафиксированы юридические границы, государство Израиль существовало в рамках фактических границ до июня 1967 года. Возможно, что границы, существовавшие до 1967 года, получили определенное международное согласие. В резолюции 242 от 22 ноября 1967 года Совет Безопасности, подчеркнув "недопустимость приобретения территории путем войны" 173/, касается в первом пункте постановляющей части принципа "вывода израильских вооруженных сил с территорий, оккупированных во время недавнего конфликта". Поскольку о выводе с территорий, оккупированных до 1967 года, ничего не говорится, это может быть равносильно косвенному признанию границ, существовавших до июня 1967 года. Пункт 1 постановляющей части также касается принципа "территориальной целостности и политической независимости каждого государства в данном районе и их права жить в мире в безопасных и признанных границах".

Совершенно ясно, что осуществление права на самоопределение двумя различными национальностями не может происходить одновременно на одной и той же территории, и тщательно разработанная формулировка резолюции 3236 находится в соответствии с этим. Из этого следует, что палестинцы, желающие осуществить свое право на возвращение в пределы государства Израиль, не могут осуществить палестинское национальное самоопределение в рамках этого государства. Поскольку резолюция 181 установила принцип двух государств в данном районе, а

170/ Статья 47 Женевской конвенции о защите гражданского населения, ⁷⁵ U.N.T.S. 135, предусматривает, что покровительствуемые лица, которые находятся на оккупированной территории, не будут лишены преимуществ конвенции, если оккупирующая держава аннексирует "всю или часть оккупированной территории". Это положение было включено во избежание повторения нацистской практики использования аннексии в качестве уловки для обхода норм права, касающихся оккупации.

171/ Частично на основании статьи 2 (3) и (4).

172/ Резолюция 181 (II) Генеральной Ассамблеи, часть II В.

173/ Пункт 2 преамбулы.

последующие резолюции не отходили от этой концепции, ясно, что Генеральная Ассамблея не намеревается санкционировать палестинское самоопределение в рамках государства Израиль. Национальное право палестинцев на самоопределение, признанное в резолюциях Генеральной Ассамблеи, может быть осуществлено "в Палестине" в рамках юридических границ палестинского государства, которые еще не определены, и вне определенных в конечном счете юридических границ государства Израиль.

У. ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС ИЕРУСАЛИМА

Иерусалим имеет большое религиозное значение для приверженцев иудаизма, христианства и ислама, что придает ему универсальный характер. Это нашло свое отражение в основных положениях, которые Генеральная Ассамблея определила для охраны Святых мест без какой-либо дискриминации. Универсальный характер также отражен в положениях, касающихся создания Иерусалима в качестве отдельной единицы (*corpus separatum*), которая не подпадает под контроль какого бы то ни было национализма.

А. Резолюции 181 (II), 194 (III), 303 (IV), 2253 (ES-V) и 2254 (ES-V) Генеральной Ассамблеи

Резолюция 181 о разделе Палестины 174/ явилась первым заявлением, в котором Генеральная Ассамблея провозгласила принципы, касающиеся международно-правового статуса Города Иерусалима. Часть III Плана раздела на основе экономического союза касается Иерусалима, и ее соответствующая часть гласит:

"А. Специальный режим

Город Иерусалим учреждается как отдельная единица (*corpus separatum*), пользующаяся специальным международным режимом, и будет под управлением Организации Объединенных Наций. На Совет по Опеке будет возложено осуществление от имени Организации Объединенных Наций административной власти.

В. Границы Города

В пределы Города Иерусалима входят нынешний город Иерусалим вместе с соседними деревнями и городами..."

Положения резолюции о разделе, касающиеся Иерусалима, не были осуществлены. Впоследствии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 194 175/, в пункте 8 которой в дополнение к проанализированным ранее положениям о возвращении указывалось, что Генеральная Ассамблея:

"постановляет, чтобы... иерусалимскому району... был предоставлен специальный и отличный от остальной Палестины режим и чтобы он был поставлен под эффективный контроль Организации Объединенных Наций".

174/ 29 ноября 1947 года, полностью цитируется выше в сноске 32.

175/ 11 декабря 1948 года, полностью цитируется выше в сноске 107.

Основным общим положением этой резолюции и резолюции о разделе Палестины является то, что в обеих из них предусматривается отдельный статус для Иерусалима и передача его под контроль Организации Объединенных Наций.

В резолюции 303 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1949 года I76/ в первом пункте преамбулы делается ссылка на резолюции I81 и I94. В пункте одной постановляющей части говорится, что Генеральная Ассамблея постановляет в отношении Иерусалима:

"снова заявить о своем намерении создать постоянный международный режим для Иерусалима, предусматривающий соответствующие гарантии по охране Святых мест как в самом Иерусалиме, так и вне его, и категорически подтвердить положения резолюции I81 (II): 1) Город Иерусалим учреждается как отдельная единица (corpus separatum), пользующаяся специальным международным режимом, и управляется Организацией Объединенных Наций; 2) на Совет по Опеке возлагается осуществление обязанностей... управляющей власти; 3) в пределы Города Иерусалима входят нынешний город Иерусалим вместе с соседними деревнями и городами..."

В пункте 2 постановляющей части этой резолюции Совету по Опеке предлагается закончить разработку статута Иерусалима с учетом "принципов международного режима для Иерусалима, намеченных в резолюции I81 (II) Генеральной Ассамблеи", и "немедленно приступить к проведению его в жизнь". Статут, утвержденный Советом по Опеке 4 апреля 1950 года, предусматривал, в частности, охрану Святых мест, прав человека и основных свобод каждого жителя города I77/. В трех выше-рассмотренных резолюциях Генеральной Ассамблеи не было изменений в отношении существа международно-правового статуса Иерусалима.

В результате интенсивных военных действий в июне 1967 года правительство Израиля включило на основе своего внутригосударственного права в состав Израиля ту часть Иерусалима, которая ранее контролировалась Иорданией. 4 июля 1967 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 2253 I78/, в которой говорится, что Генеральная Ассамблея:

I76/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четвертая сессия, резолюции, документ A/I251 (20 сентября-12 декабря 1948 года).

I77/ Официальные отчеты Совета по Опеке, вторая сессия, 3-я часть, Приложение, документ T/118/Rev. 2 (1948 год).

I78/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятая чрезвычайная специальная сессия, Дополнение 1.

"глубоко обеспокоенная положением, создавшимся в Иерусалиме в результате мер, принятых Израилем по изменению статуса этого Города,

1. считает, что эти меры не имеют законной силы;
2. призывает Израиль отменить все уже принятые меры и впредь воздерживаться от каких-либо действий, которые могли бы изменить статус Иерусалима".

Десять дней спустя Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 2254, в которой она, напомнив о резолюции 2253 и отметив факт ее невыполнения, заявила, что Генеральная Ассамблея:

- "1. выражает сожаление в связи с невыполнением Израилем резолюции 2253 (ES-V) Генеральной Ассамблеи;
2. повторяет свой содержащийся в этой резолюции призыв к Израилю отменить все уже принятые меры и немедленно отказаться от проведения любых действий, которые изменили бы статус Иерусалима".

В этих двух резолюциях содержится явная двусмысленность. Пункт преамбулы резолюции 2253 касается "статуса Города", а пункт 2 постановляющей части каждой из этих резолюций касается "статуса Иерусалима". Эти выражения могут быть истолкованы как относящиеся либо к юридическому статусу Иерусалима как отдельной единицы (*corpus separatum*), либо, поскольку в принятых после 1967 года резолюциях не упоминаются резолюции 181, 194 и 303, к фактическому статусу Города, каким он существовал до начала интенсивных военных действий в июне 1967 года и находился частично под контролем Иордании и частично - Израиля. Общая фраза "все уже принятые меры", содержащаяся в пункте 2 постановляющей части каждой из вышеупомянутых резолюций, может быть истолкована в том смысле, что государство Израиль призывается отменить эти меры без конкретного указания того времени, когда эти меры были приняты. Истолкованные таким образом меры, подлежащие отмене Израилем, будут включать меры, принятые после захвата западной части Иерусалима в ходе интенсивных военных действий 1947-1948 годов, а также меры, принятые после захвата в 1967 году восточной части Города.

В. Резолюции 252 (1968), 267 (1969) и 298 (1971) Совета Безопасности

Основные резолюции Совета Безопасности, касающиеся Иерусалима, были приняты лишь в 1968 и 1969 годах. В первых трех пунктах постановляющей части резолюции 252 Совета Безопасности от 21 мая 1968 года 179/, в которой делается ссылка на резолюции 2253 и 2254 Генеральной Ассамблеи, говорится, что Совет Безопасности:

179/ Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать третий год.

/...

"1. высказывает сожаление в связи с невыполнением Израилем вышеупомянутых резолюций Генеральной Ассамблеи;

2. считает, что предпринятые Израилем законодательные и административные действия, которые имеют тенденцию изменять правовой статус Иерусалима, в том числе экспроприация земли и находящегося на ней имущества, недействительны и не могут изменить этот статус;

3. обращается с настоятельным призывом к Израилю отменить все такие уже принятые меры и немедленно отказаться от проведения любых действий, которые могут изменить статус Иерусалима".

Первый пункт свидетельствует о согласии Совета Безопасности с общими понятиями, содержащимися в резолюциях 2253 и 2254 Генеральной Ассамблеи. Второй пункт касается недействительности "всех предпринятых Израилем законодательных и административных мер и действий" без ограничения во времени. Самой характерной чертой второго пункта является представление "правового статуса Иерусалима" в качестве нормы, а также то, что действия, которые могут изменить этот статус, являются недействительными. Единственным правовым статусом, который был предусмотрен для Иерусалима, является создание его в качестве отдельной единицы (*corpus separatum*).

Государство Израиль не выполнило положений резолюции 252, и 3 июля 1969 года Совет Безопасности принял резолюцию 267 I80/, в которой он сослался на свою резолюцию 252 и резолюции 2253 и 2254. В первых пяти пунктах постановляющей части говорится, что Совет:

"1. подтверждает свою резолюцию 252 (1968);

2. сожалеет, что Израиль не проявил никакого внимания к вышеупомянутым резолюциям Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности;

3. осуждает в самых строгих выражениях все меры, принятые в целях изменения статуса города Иерусалима;

4. подтверждает, что все предпринятые Израилем законодательные и административные меры и действия, имеющие целью изменить статус Иерусалима, в том числе экспроприация земли и находящегося на ней имущества, недействительны и не могут изменить этот статус;

5. обращается еще раз с настоятельным призывом к Израилю немедленно отметить все принятые меры, которые могут изменить статус города Иерусалима, и в будущем воздерживаться от всех действий, которые могли бы иметь такого рода последствия".

Первый пункт этой резолюции подтверждает резолюцию 252, содержащую норму "правового статуса Иерусалима", являющегося отдельной единицей (*corpus separatum*) I8I/. Четвертый пункт подтверждает недействительность "всех" предпринятых Израилем мер и действий, имеющих целью изменить статус Иерусалима, вновь без указания времени.

Хотя резолюции 252 и 267 отражают аналогичные правовые принципы, в последней содержатся некоторые особенно жесткие формулировки. Например, Совет Безопасности в пункте 3 резолюции 252 лишь призывает государство Израиль "отменить все такие уже принятые меры", а в пункте 5 резолюции 267 высказан настоятельный призыв к Израилю не только отменить меры, которые могут изменить статус, но и всесторонне воздерживаться "от всех действий, которые могли бы иметь такого рода последствия".

Резолюция 298 Совета Безопасности была принята 25 сентября 1971 года I82/. В первом пункте преамбулы Совет Безопасности напоминает о своих резолюциях 252 и 267, а также о резолюциях 2253 и 2254 Генеральной Ассамблеи "относительно мер и действий Израиля, направленных на изменение статуса оккупированного Израилем сектора Иерусалима". Представляется, что Совет Безопасности намеревался ограничить такой формулировкой сферу действия упомянутых выше резолюций положением после 1967 года. Хотя Совет имеет право толковать свои собственные резолюции, однако он не уполномочен налагать ограничения на содержание резолюций Генеральной Ассамблеи I83/. В третьем пункте преамбулы резолюции 298 подтверждается "принцип, согласно которому приобретение территории путем военного захвата является недопустимым", однако для выполнения этого принципа не предусмотрены никакие сроки.

В первых четырех пунктах постановляющей части резолюции 298 говорится, что Совет Безопасности:

"1. вновь подтверждает свои резолюции 252 (1968) и 267 (1969);

2. глубоко сожалеет о неуважении Израилем предыдущих резолюций, принятых Организацией Объединенных Наций, относительно мер и действий Израиля, имеющих целью нарушение статуса города Иерусалима;

I8I/ Резолюция 252 Совета Безопасности, как и резолюция 267, подтверждается первым пунктом постановляющей части резолюции 271 Совета Безопасности от 15 сентября 1969 года, в первом пункте преамбулы которой говорится о "крупном ущербе, причиненном в результате поджога 21 августа 1969 года священной мечети Аль-Акса в Иерусалиме, находящемся под военной оккупацией Израиля".

I82/ Официальные отчеты Совета Безопасности, двадцать шестой год.

I83/ См. сноску 21 выше и ее текст.

/...

3. подтверждает в самых ясных выражениях, что все предпринятые Израилем законодательные и административные действия с целью изменить статус города Иерусалима, в том числе экспроприация земли и собственности, перемещение населения и законодательство, направленное на присоединение оккупированного сектора, являются полностью недействительными и не могут изменить этот статус;

4. настоятельно призывает Израиль отменить все предпринятые ранее меры и действия и не предпринимать никаких дальнейших шагов в оккупированном секторе Иерусалима, которые могут иметь целью изменение статуса этого города или которые нанесут ущерб правам жителей и интересам международного сообщества или справедливому и прочному миру".

Во втором пункте постановляющей части выражено глубокое сожаление в связи с неуважением Израилем предыдущих резолюций Организации Объединенных Наций, т.е. резолюций и Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Во втором и четвертом пунктах постановляющей части говорится о "статусе города". В третьем пункте постановляющей части в самых ясных выражениях говорится, что "все предпринятые Израилем законодательные и административные действия", направленные на "присоединение оккупированного сектора, являются полностью недействительными" и не могут изменить статус города. В четвертом пункте содержится настоятельный призыв к Израилю отменить "все предпринятые ранее меры и действия" и не предпринимать никаких дальнейших шагов "в оккупированном секторе Иерусалима", которые могут иметь целью изменение статуса города и нанесения ущерба другим важным интересам. Выражение "оккупированный сектор" в этих пунктах постановляющей части, а также в первом и последнем пункте преамбулы, очевидно, означает ту часть Иерусалима, которая была оккупирована Израилем в результате интенсивных военных действий в июне 1967 года. Эти выражения также могут означать, что, по мнению Совета Безопасности, может существовать и неоккупированный сектор Иерусалима. Однако следует отметить, что в первом пункте постановляющей части резолюции 298, где подтверждается резолюция 252, сохранена норма "правового статуса Иерусалима", являющегося отдельной единицей (*corpus separatum*).

Таким образом, в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности, принятых после 1967 года, налицо явная неопределенность относительно того, является ли статус Иерусалима, упомянутый в ряде случаев, правовым статусом отдельной единицы (*corpus separatum*) предусмотренным в резолюциях 181, 194 и 303 Генеральной Ассамблеи, а также в резолюции 252 Совета Безопасности, в которой конкретно говорится о "правовом статусе", или же фактическим статусом разделенного города до июня 1967 года. Однако анализ резолюций Совета Безопасности, а также резолюций Генеральной Ассамблеи показывает, что в них содержится по крайней мере подразумеваемое намерение сохранить принцип отдельной единицы (*corpus separatum*), хотя в резолюциях, принятых после интенсивных военных действий в июне 1967 года, и делается особый упор на действия, предпринятые Израилем после 1967 года.

/...

VI. ДВА ГОСУДАРСТВА В ПАЛЕСТИНЕ, КАЖДОЕ ИЗ КОТОРЫХ ИМЕЕТ СВОИ ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

В резолюции в разделе Палестины 184/ Генеральная Ассамблея намеревалась разрешить конфликтную и кризисную ситуацию путем санкции на создание двух демократических государств на территории подмандатной Палестины. Права на создание таких государств компенсировались сопутствующими обязательствами поступать при этом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и положениями резолюции о разделе. Последующие резолюции Генеральной Ассамблеи соответствуют основным положениям резолюции о разделе.

Резолюция 32/28 А Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1973 года 185/, касающаяся в основном прав палестинцев, которые еще не осуществлены, соответствует этой основной концепции. В ней упоминаются и подтверждаются резолюции 3236 (XXIX) от 22 ноября 1974 года 186/, 3375 (XXX) 187/ и 3376 (XXX) 188/ от 10 ноября 1975 года, 31/20 от 24 ноября 1976 года 189/ и 32/40 А и В от 2 декабря

184/ См. сноску 32 выше.

185/ Пресс-релиз ООН, документ GA/5942, тридцать третья сессия (5 февраля 1979 года).

186/ См. выше раздел III В (3) и раздел IV С.

187/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение 34.

В пункте 1 постановляющей части этой резолюции высказана просьба к Совету Безопасности принять меры, с тем чтобы предоставить возможность палестинскому народу осуществить его неотъемлемые национальные права в соответствии с резолюцией 3236 Генеральной Ассамблеи. В пункте 2 постановляющей части Генеральная Ассамблея призывает пригласить Организацию освобождения Палестины принять участие, "на равной основе с другими участниками", во всех усилиях Организации Объединенных Наций по Ближнему Востоку.

188/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение 34.

В соответствии с этой резолюцией учреждается "Комитет по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа" и Генеральная Ассамблея просит его предоставить соответствующие рекомендации.

189/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать первая сессия, Дополнение 39.

В этой резолюции Генеральная Ассамблея, в частности, одобряет рекомендации Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа.

1977 года 190/. В первом пункте постановляющей части Генеральная Ассамблея указывает на центральный характер проблемы Палестины. Во втором пункте кратко изложены права палестинцев, включая право на возвращение и национальные права. В третьем пункте подчеркивается роль Организации освобождения Палестины как представителя палестинского народа, а в четвертом пункте прямо говорится о том, что действительность мирных соглашений, направленных на решение палестинской проблемы, зависит от соблюдения положений Устава Организации Объединенных Наций и соответствующих резолюций.

Рассмотренные здесь резолюции Генеральной Ассамблеи дополнили резолюцию 242 Совета Безопасности от 22 ноября 1967 года 191/, касающейся "справедливого и прочного мира на Ближнем Востоке". В частности, неопределенное выражение "справедливое урегулирование проблемы беженцев" в резолюции 242 конкретизировано признанием Генеральной Ассамблеей права на возвращение отдельных палестинцев. Кроме того, Генеральная Ассамблея признала национальные права палестинского народа в тщательно сформулированных выражениях, которые не наносят ущерба законным правам государства Израиль. В число ненарушенных национальных прав Израиля входит, в частности, право на самоопределение, национальную независимость и суверенное равенство с другими государствами в соответствии с международным правом, включая соответствующие резолюции Организации Объединенных Наций. В права Израиля не входят, среди прочих, предполагаемые права отрицать самоопределение и независимость палестинского народа и предполагаемое право установления границ Израиля на основе военных завоеваний и незаконных аннексий.

Резолюции Организации Объединенных Наций по-прежнему служат основой для создания в Палестине двух государств. Право создания государства предполагает право установления ограничения, включая те, которые основаны на положениях Устава о правах человека. Ограничение, сопутствующее санкциям на создание двух государств, заключается в том, что каждое из них может осуществлять свои национальные права, обусловленные, по крайней мере, требованием не нарушать национальные права другого. Государствам-членам Организации Объединенных Наций, которые санкционировали создание двух государств на международном форуме Генеральной Ассамблеи, следует в настоящее время в соответствии с Уставом "выполнять в духе доброй воли принятые на себя по настоящему Уставу обязательства" 192/.

190/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение 45.

В резолюции 32/40 А Генеральная Ассамблея, в частности, одобряет дальнейшие рекомендации Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа. В резолюции 32/40 В она, в частности, просит Генерального секретаря учредить в рамках Секретариата специальную группу по правам палестинцев.

191/ Официальные отчеты Совета Безопасности, тридцать второй год.

192/ Статья 2 (2).

ПРИЛОЖЕНИЕ

ТАБЛИЦА РЕЗУЛЬТАТОВ ГОЛОСОВАНИЯ ПО ОСНОВНЫМ РЕЗОЛЮЦИЯМ

Генеральная Ассамблея

		<u>За</u>	<u>Против</u>	<u>Воздержались</u>
181 (II)	от 29 ноября 1947 года	30	17	9
194 (III)	от 11 декабря 1948 года	35	15	8
273 (III)	от 11 мая 1949 года	37	12	9
303 (IV)	от 9 декабря 1949 года	38	14	7
1514 (XV)*	от 14 декабря 1960 года	89	0	9
2253 (ES-V)	от 4 июля 1967 года	99	0	20
2254 (ES-V)	от 14 июля 1967 года	99	0	18
2443 (XXIII)	от 19 декабря 1968 года	60	22	37
2452 (XXIII)	от 19 декабря 1968 года:			
2452 A		100	1	6
2452 B		105	0	3
2452 C		106	0	0
2535 (XXIV)	от 10 декабря 1969 года:			
2535 A		110	0	1
2535 B		48	22	47
2535 C		108	0	3
2625 (XXV)*	от 24 октября 1970 года	Принята без голосования		
2628 (XXV)	от 4 ноября 1970 года	57	16	39
2649 (XXV)*	от 30 ноября 1970 года	71	12	28
2672 (XXV)	от 8 декабря 1970 года:			
2672 A		111	2	1
2672 B		114	1	2
2672 C		47	22	50
2672 D		93	5	17
2949 (XXVII)	от 8 декабря 1972 года	86	7	31

* Резолюции, касающиеся не только вопроса о Палестине.

Генеральная Ассамблея (продолжение)

		<u>За</u>	<u>Против</u>	<u>Воздержались</u>
2963 (XXVII)	от 13 декабря 1972 года:			
2963 А		124	0	1
2963 В		125	0	0
2963 С		95	6	24
2963 D		98	5	26
2963 Е		67	21	37
2663 F		Принята без голосования		
3070 (XXVIII)*	от 30 ноября 1973 года	97	5	28
3089 (XXVIII)	от 7 декабря 1973 года:			
3089 А		122	0	2
3089 В		121	0	3
3089 С		110	4	12
3089 D		87	6	33
3089 Е		81	3	41
3210 (XXIX)	от 14 октября 1974 года	105	4	20
3236 (XXIX)	от 22 ноября 1974 года	89	8	37
3237 (XXIX)	от 22 ноября 1974 года	95	17	19
3240 (XXIX)	от 29 ноября 1974 года:			
3240 А		95	4	31
3240 В		121	0	7
3240 С		89	4	36
3375 (XXX)	от 10 ноября 1975 года	101	8	25
3376 (XXX)	от 10 ноября 1975 года	93	18	27
3414 (XXX)	от 8 декабря 1975 года	84	17	27
3525 (XXX)	от 15 декабря 1975 года:			
3525 А		87	7	26
3525 В		112	2	7

* Резолюции, касающиеся не только вопроса о Палестине.

/...

Генеральная Ассамблея (продолжение)

		<u>За</u>	<u>Против</u>	<u>Воздержались</u>
3525 C		87	2	32
3525 D		82	5	33
31/15	от 23 ноября 1976 года:			
31/15 A		115	0	2
31/15 B			Единогласно	
31/15 C			Единогласно	
31/15 D		118	2	3
31/15 E		118	2	3
31/20	от 24 ноября 1976 года	90	16	30
31/106	от 16 декабря 1976 года:			
31/106 A		129	3	4
31/106 B		134	0	2
31/106 C		100	5	30
31/106 D		97	3	36
32/40	от 2 декабря 1977 года:			
32/40 A		110	12	29
32/40 B		95	20	26
32/91	от 13 декабря 1977 года:			
32/91 A		131	1	1
32/91 B		96	1	37
32/91 C		98	2	32
33/28	от 7 декабря 1978 года:			
33/28 A		97	19	25
33/28 B		103	14	24
33/28 C		98	17	26
33/39	от 7 декабря 1978 года	100	4	33

/...

Совет Безопасности

		<u>За</u>	<u>Против</u>	<u>Воздержались</u>
73	от 11 августа 1949 года	9	0	2
237	от 14 июня 1967 года		Единогласно	
242	от 22 ноября 1967 года		Единогласно	
252	от 21 мая 1968 года	13	0	2
267	от 3 июля 1969 года		Единогласно	
298	от 25 сентября 1971 года	14	0	1
338	от 22 октября 1973 года	14	0	(Один член Совета в голосова- нии не участвовал)
446**	от 22 марта 1979 года	12	0	3
452**	от 20 июля 1979 года	14	0	1

** Приняты после завершения настоящего исследования.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم. استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف.

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
