



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
21 October 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 70 с) повестки дня

**Поощрение и защита прав человека: положение
в области прав человека и доклады специальных
докладчиков и представителей**

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

Записка Генерального секретаря

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

* Настоящий доклад был представлен после истечения установленного срока в связи с необходимостью включения в него информации о последних событиях.



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

Резюме

Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, Майкл Линк настоящим представляет Генеральной Ассамблее свой четвертый доклад. Доклад основан преимущественно на информации, предоставленной жертвами, свидетелями, представителями гражданского общества, представителями Организации Объединенных Наций и палестинскими должностными лицами в Аммане в ходе поездки Специального докладчика в регион в июле 2019 года. В докладе рассматривается ряд проблем, связанных с положением в области прав человека на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, и в Газе.

I. Введение

1. В настоящем докладе содержится краткий обзор наиболее насущных проблем в области прав человека на оккупированной палестинской территории, выявленных на момент представления доклада Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупированных с 1967 года, по итогам бесед и встреч с представителями гражданского общества. Кроме того, в докладе содержится подробный анализ вопроса о безнаказанности, обеспечении подотчетности и ответственности международного сообщества за то, чтобы положить конец оккупации оккупированной палестинской территории и другим действиям Израиля, равнозначным нарушениям международного гуманитарного права и права прав человека.

2. Специальный докладчик желает вновь подчеркнуть, что, несмотря на его запросы, Израиль пока не предоставил ему доступ на оккупированную палестинскую территорию. Последний раз он запрашивал доступ на оккупированную палестинскую территорию 20 мая 2019 года. На момент подготовки настоящего доклада никакого ответа получено не было. Специальный докладчик вновь обращает внимание на то, что, по его мнению, открытый диалог между всеми сторонами крайне необходим для защиты и поощрения прав человека, и напоминает Израилю о своей готовности и желании наладить взаимодействие. Упорное нежелание Израиля сотрудничать с мандатарием вызывает серьезную обеспокоенность. Полное и всеобъемлющее понимание ситуации, основанное на непосредственном доступе, было бы чрезвычайно полезным для работы Специального докладчика.

3. Доклад основан преимущественно на предоставленных письменных материалах, а также на данных, полученных в ходе консультаций с представителями гражданского общества, жертвами, свидетелями, должностными лицами палестинского правительства и представителями Организации Объединенных Наций, состоявшихся в Аммане в ходе ежегодной поездки Специального докладчика в регион в июле 2019 года. Специальный докладчик желает отметить, что представители некоторых групп не смогли приехать в Амман, чтобы встретиться с ним, из-за ограничений на поездки, введенных израильскими властями. Вследствие этого консультации со всеми базирующимися в Газе физическими лицами и организациями проводились в режиме видеоконференции.

4. В настоящем докладе Специальный докладчик в соответствии со своим мандатом акцентирует внимание на обязательствах третьих сторон по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву¹. Он призывает всех субъектов обеспечивать уважение международного права прав человека и международного гуманитарного права, отмечая, что нарушение этих правовых норм, совершаемое любым субъектом, вызывает сожаление и будет лишь препятствовать достижению мира.

5. Специальный докладчик желает выразить признательность правительству Государства Палестина за всестороннее сотрудничество с мандатарием. Он также хотел бы поблагодарить всех тех, кто приехал в Амман, чтобы встретиться с ним, а также тех, кто не смог приехать, но предоставил материалы в устной или письменной форме. Кроме того, он вновь выражает благодарность Иордании за ее поддержку и за возможность провести встречи в Аммане.

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

6. Специальный докладчик вновь подчеркивает, что он поддерживает жизненно важную работу палестинских, израильских и международных правозащитных организаций. Такая работа имеет огромное значение не только для Докладчика, стремящегося выполнить свой мандат, но и для всего международного сообщества. Он напоминает, что эти организации часто сталкиваются с серьезными препятствиями при выполнении своей работы, и отмечает, что за прошедший год такие препятствия стали лишь еще более масштабными и труднопреодолимыми. Он призывает международное сообщество обеспечивать гарантии прав правозащитных организаций и пристально изучать любые попытки делегитимизировать или иным образом дискредитировать их работу и противостоять таким попыткам.

II. Текущее положение в области прав человека

7. С момента представления предыдущего доклада Специального докладчика Генеральной Ассамблее ([A/73/447](#)) положение в области прав человека на оккупированной палестинской территории, особенно в Газе, по-прежнему было тяжелым. К ключевым вопросам, поднятым в ходе этой поездки, относятся дальнейший рост ограничений, накладываемых на гражданское общество, повсеместное отсутствие подотчетности, особенно в том, что касается расследования и судебного преследования в связи с боевыми действиями в Газе в 2014 году, снос домов на Западном берегу, в частности в Восточном Иерусалиме, продолжающееся использование практики административного задержания и задержания детей и последствия различных действий для окружающей среды².

8. Вследствие ограниченности формата в настоящем докладе не представляется возможным дать всеобъемлющий обзор всех вызывающих озабоченность вопросов. Вместо этого Докладчик стремится осветить в нем лишь некоторые проблемы, являвшиеся на момент подготовки доклада наиболее насущными. После их рассмотрения будет проведен тщательный анализ вопроса об ответственности третьих государств.

A. Газа

9. Введенная в отношении Газы сухопутная, морская и воздушная блокада действует уже двенадцатый год, серьезно ограничивая импорт и экспорт, перемещение людей в Газу и из Газы и доступ к надлежащим медицинским услугам, образованию и источникам средств к существованию, включая сельскохозяйственные земли и районы рыбного промысла³. С 2018 года Израиль значительно ужесточил ограничения на передвижение гуманитарного персонала, ссылаясь на соображения безопасности. Блокада Газы представляет собой отрицание основных прав человека и равнозначна коллективному наказанию⁴. Как сообщила Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию в июле 2019 года, экономика Газы по-прежнему близка к краху (см. [TD/B/EX\(68\)/4](#)). Ситуация усугубляется неопределенностью финансового

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Occupied Palestinian Territory: United Nations human rights expert says Israel bent on further annexation”, 12 July 2019.

³ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Humanitarian situation in the Gaza Strip”, fact sheet, October 2011.

⁴ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Increased restrictions on the movement of humanitarian staff in and out of Gaza”, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, July 2019.

положения Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и сокращением его программ. По состоянию на июль 2019 года Агентству удалось собрать 110 млн долл. США, однако оно по-прежнему сталкивалось с дефицитом средств для его годового бюджета в размере 1,2 млрд долл. США⁵. Этот дефицит усугубляется заявлениями некоторых стран о том, что они не будут перечислять объявленные взносы до тех пор, пока не будет предоставлено разъяснений относительно информации о предполагаемой коррупции⁶.

10. Хотя гуманитарная ситуация в целом остается тревожной, следует отметить некоторое улучшение в плане обеспечения поставок электроэнергии в Газу. Предоставление правительством Катара в октябре 2018 года 60 млн долл. США позволило поставить в Газу дополнительное количество топлива, что привело к немедленному улучшению электроснабжения. Это сделало возможным обеспечение электроснабжения в течение 14–15 часов в день, в то время как раньше электроснабжение обеспечивалось менее чем на 7 часов. Несмотря на это улучшение, при нынешних поставках электроэнергии в первые шесть месяцев 2019 года удовлетворялось менее половины потребностей Газы в электроэнергии, а перебои в энергоснабжении по-прежнему существенно затрудняют функционирование больниц и медицинских учреждений⁷.

Демонстрации и применение силы

11. В результате «Великого марша возвращения» и связанных с ним протестов на сегодняшний день 207 палестинцев были убиты и 33 828 получили ранения⁸. Созданная после этого комиссия по расследованию установила, что во всех случаях, за исключением двух, применение израильскими службами безопасности боевых патронов против демонстрантов носило незаконный характер (A/HRC/40/74, п. 94). Комиссия установила также, что стрельба по участникам демонстраций производилась в нарушение их права на жизнь или принципа проведения различия по международному гуманитарному праву (там же, п. 97). Действительно, в подавляющем большинстве случаев жертвы находились далеко от ограждения, а представители израильских сил располагались за земляными насыпями, обеспечивавшими достаточную защиту. Израиль не предпринял практически никаких шагов для привлечения к ответственности за эти действия, несмотря на призывы международного сообщества и гражданского общества к проведению независимого и транспарентного расследования этих инцидентов⁹.

12. Палестинцы в Газе продолжают выходить на демонстрации против блокады и за право на возвращение в свои дома каждую пятницу с марта 2018 года. В частности, 6 сентября 2019 года в результате применения боевых патронов израильскими силами безопасности погибли двое детей, принимавших участие в демонстрации возле ограждения¹⁰. По данным правозащитных организаций,

⁵ James Reinl, “United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) raises \$110m but still cash-strapped after US cuts”, Al-Jazeera, 25 June 2019.

⁶ Jewish Telegraphic Agency and Cnaan Lipshiz, “Swiss and Dutch suspend funding for United Nations aid agency for Palestinians over graft scandal”, *Haaretz*, 31 July 2019.

⁷ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Improvements to Gaza electricity supply”, Humanitarian Bulletin: Occupied Palestinian Territory, June 2019.

⁸ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Data on Casualties database, URL: www.ochaopt.org/data/casualties.

⁹ Фархан Хак, заместитель пресс-секретаря Генерального секретаря, заявление от имени пресс-секретаря Генерального секретаря по поводу положения в Газе, 30 марта 2018 года.

¹⁰ Заявление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека Мишель Бачелет на сорок второй сессии Совета по правам человека, 9 сентября 2019 года.

большинство раненых получили ранения вследствие стрельбы боевыми патронами, в то время как другие получили ранения в результате прямого попадания в них баллонов со слезоточивым газом¹¹.

13. Сектор здравоохранения Газы по-прежнему пытается обеспечить обслуживание огромного числа раненых, большинство из которых пострадали от огнестрельных ранений. Система здравоохранения в Газе и так уже сталкивалась с серьезными трудностями вследствие ограничений в отношении людей и материалов, отсутствия электричества и нехватки определенного оборудования и предметов снабжения и сейчас испытывает серьезную перегрузку, находясь на грани коллапса, из-за необходимости обслуживания дополнительного огромного числа раненых¹². Перегруженность системы здравоохранения Газы, усугубляемая ростом числа лиц, раненных в ходе протестов и демонстраций и требующих неотложной помощи специалистов, стала причиной увеличения числа запросов на получение разрешений на выезд из Газы для прохождения лечения, в большинстве из которых было отказано.

Нарушения прав человека со стороны ХАМАС в Газе

14. В мае 2019 года силы ХАМАС жестоко подавили экономические протесты в Газе. По сообщениям, представители ХАМАС избили и арестовали большое число палестинцев, протестовавших против повышения цен и тяжелых условий жизни на всей территории сектора Газы. Группа активистов, организовавшая протесты, выступила под лозунгом «Мы хотим жить» и возглавила небольшие акции протеста в нескольких местах вдоль сектора Газы¹³. Эти недавние жесткие действия ХАМАС последовали за подавлением предыдущих демонстраций в марте 2019 года, когда сотни демонстрантов подверглись избиениям, произвольному аресту, задержанию, пыткам и жестокому обращению¹⁴. Данные действия ХАМАС вызывают тревогу и явно нарушают права палестинцев на свободу выражения мнений и ассоциации, лишая их также права на свободу от произвольного задержания и физическую неприкосновенность. ХАМАС обязан обеспечить, чтобы палестинцы в Газе могли свободно осуществлять свои права, не подвергаясь угрозам, запугиванию или насилию.

В. Западный берег

15. На фоне участвовавших призывов премьер-министра Израиля¹⁵ и высокопоставленных членов его правительства к аннексии всего Западного берега или некоторых его частей в этом районе повысился уровень насилия со стороны поселенцев. Случаи такого насилия были зарегистрированы в ряде городов на Западном берегу, включая Наблус, Рамаллах и Хеврон. В 2019 году Управление по координации гуманитарных вопросов зафиксировало семь случаев смерти

¹¹ Al Mezan Centre for Human Rights, “71st Friday of demonstrations in Gaza, 161 wounded, including 56 children, one woman and six paramedics”, press release, 25 August 2019.

¹² World Health Organization (WHO) and Health Cluster — Occupied Palestinian Territory, *Emergency Trauma Response to the Gaza Mass Demonstrations 2018–2019: A One-Year Review of Trauma Data and the Humanitarian Consequences* (2019).

¹³ Oliver Holmes, “ Hamas violently suppresses Gaza economic protests”, *Guardian*, 21 March 2019.

¹⁴ Amnesty International, “Gaza: Hamas must end brutal crackdown against protesters and rights defenders”, 18 March 2019.

¹⁵ Oliver Holmes, “Netanyahu vows to annex large parts of occupied West Bank”, *Guardian*, 10 September 2019.

палестинцев в результате насилия со стороны поселенцев¹⁶. Эти нападения особенно участились в некоторых частях Иорданской долины, в частности на севере провинции Тубас, где объектами ряда нападений израильских поселенцев стали палестинские пастухи¹⁷. Многие палестинские жители были вынуждены покинуть эти районы в результате насилия, в то время как израильские поселения продолжают расширяться, успешно окружая и сокращая территорию, на которой проживают палестинские общины.

16. В то же время в 2019 году темпы сноса домов и конфискации принадлежащих палестинцам строений заметно ускорились по сравнению с предыдущими годами. По состоянию на июль 2019 года израильские власти разрушили в общей сложности 362 строения, что привело к перемещению более 481 палестинца. Это на 64 процента больше, чем за тот же период 2018 года¹⁸. От сноса домов в наибольшей степени пострадали Хеврон, Тубас и Наблус. Израильские власти ссылались на целый ряд причин сноса, таких как угроза безопасности и отсутствие разрешений на строительство, в том числе домов в «буферной зоне» в непосредственной близости от разделительной стены. Израиль систематически и целенаправленно отказывает в получении разрешений на строительство.

17. Израильские силы безопасности также активизировали вторжения и рейды в отношении конкретных палестинских организаций гражданского общества и домов палестинцев в различных районах Западного берега, результатом которых стали аресты и произвольные задержания. В частности, 19 сентября израильские силы безопасности провели обыск в офисе Ассоциации по оказанию помощи заключенным и защите прав человека «Аддамеер» и других организаций и изъяли компьютерное оборудование и различные документы. Увеличение частотности таких рейдов свидетельствует о попытках еще больше заглушить голос организаций гражданского общества и правозащитников, особенно тех, кто занимается вопросами подотчетности.

Ограничения на свободу выражения мнений и ассоциации, введенные Палестинской администрацией

18. Палестинская администрация продолжает ограничивать права на свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний на Западном берегу. В 2018 году несколько журналистов были арестованы и им были предъявлены обвинения в нарушении положений закона о борьбе с киберпреступностью 2017 года (A/HRC/40/39, п. 60, и A/HRC/40/43, п. 46). Несмотря на недавние поправки к закону, было разрешено продолжить разбирательства, начатые до внесения поправок, включая вышеуказанные аресты. В одном из случаев палестинский журналист был арестован и обвинен на основании этого закона в диффамации и клевете (A/HRC/40/39, п. 60).

С. Восточный Иерусалим

19. С 2018 года правительство Израиля приняло ряд мер в целях укрепления и упрочения своих притязаний на суверенитет над Восточным Иерусалимом. К ним относятся принятие законов, увеличение числа распоряжений о сносе домов и выселении палестинских жителей, расширение строительства поселений

¹⁶ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Data on Casualties database.

¹⁷ B'Tselem, "Israeli settlers and military intensify attacks against Palestinian shepherds in the village of al-Farisiyah in the northern Jordan Valley", 15 May 2019.

¹⁸ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "West Bank demolitions and displacement: an overview", July 2019.

и объявление о планах включить в муниципалитет Иерусалима Восточный Иерусалим¹⁹.

20. Недавно полученные данные указывают на увеличение числа случаев сноса палестинских домов в Восточном Иерусалиме, а также на строительство и расширение поселений. По состоянию на 30 апреля 2019 года с начала года в Восточном Иерусалиме было разрушено 111 принадлежащих палестинцам строений, которые были снесены либо непосредственно израильскими властями, либо владельцами, чтобы избежать штрафов, после издания распоряжений о сносе из-за отсутствия разрешений на строительство. Из них 57 процентов было снесено в апреле²⁰. Расширение масштабов сноса палестинских домов и строительства поселений с видимого согласия Соединенных Штатов Америки не может толковаться каким-либо иным образом, помимо преследования цели изменения демографического баланса — сокращения присутствия палестинцев и укрепления еврейского большинства в Восточном Иерусалиме²¹.

21. 4 октября 2018 года муниципалитет Иерусалима объявил о плане взять под свой контроль весь Иерусалим, включая Восточный Иерусалим, и заменить услуги БАПОР местными муниципальными услугами. В рамках этого объявления покидающий свой пост мэр Иерусалима Нир Баркат заявил о твердом намерении закрыть объекты БАПОР в Восточном Иерусалиме и указал на планы муниципалитета оказывать услуги в области здравоохранения, образования и санитарии вместо БАПОР²². Впоследствии представители израильских сил посетили клинику БАПОР в Восточном Иерусалиме и потребовали, чтобы им показали разрешение²³. После этого БАПОР заявило, что оно не было уведомлено о решениях муниципалитета, и решительно выступило против попыток Израиля изменить район операций Агентства. В заявлении, сделанном в январе 2019 года, БАПОР напомнило Израилю о его обязательстве защищать объекты Агентства в районах, находящихся под его руководством²⁴. Как отмечалось в моем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее, установление Израилем своих законов и гражданской власти в оккупированном Восточном Иерусалиме является частью его постоянных усилий по обеспечению того, чтобы аннексия Восточного Иерусалима де-юре стала необратимой (A/73/447, п. 37).

22. В контексте все более явного проявления контроля со стороны муниципалитета израильская полиция активизировала вторжения в палестинский квартал Исавия в июне и июле 2019 года, произведя приблизительно 340 арестов. Вскоре после этого большинство арестованных были освобождены. Согласно некоторым источникам, обвинения были предъявлены пяти подозреваемым²⁵. Расширение операций и присутствия полицейских проявлялось, в частности, в блокировании дорог, ведущих в деревню, тщательном осмотре автомобилей, ночных проверках на контрольно-пропускных пунктах в деревне и поздних обысках домов и арестах. В результате расширения присутствия полиции и негодования

¹⁹ Согласно информации, представленной одной из международных гуманитарных организаций. См. также Al-Haq, "The occupational annexation of Jerusalem through Israeli bills and laws", 5 March 2018.

²⁰ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "United Nations officials call for an immediate halt to demolitions in East Jerusalem and respect for international law amidst rise", 3 May 2019.

²¹ Jerusalem Legal Aid and Human Rights Centre, "Annual report 2018", 2018.

²² Al-Jazeera, "Jerusalem to remove UNRWA to 'end lie of Palestine refugees'", 4 October 2018.

²³ Nir Hasson, "UNRWA says Israeli inspectors tried to raid its East Jerusalem clinic", *Haaretz*, 8 October 2018.

²⁴ UNRWA, "UNRWA was not notified of any decision to close down schools it operated in East Jerusalem", 21 January 2019.

²⁵ Nir Hasson, "340 arrests and only five indictments: summer-long police sweep strikes fear in Isawiyah", *Haaretz*, 28 August 2019.

жителей в деревне вспыхнули столкновения. По сообщениям, в ходе столкновений многие жители были ранены, в основном резиновыми пулями, и по меньшей мере один палестинец был убит полицейскими в конце июня²⁶.

23. Наконец, опасения вызывают также посягательства Израиля на право палестинских детей на образование в Восточном Иерусалиме. В мае 2018 года правительство Израиля заявило, что оно инвестирует 1,85 млрд новых шекелей в инфраструктуру и обслуживание Восточного Иерусалима. Вместе с тем, по данным неправительственной организации «Ир Амим», 43,4 процента бюджета предназначено для сокращения различий в образовании в Западном и Восточном Иерусалиме при условии перехода от палестинской системы образования к израильской системе²⁷. Палестинцы в Восточном Иерусалиме, по сути, оказываются между молотом и наковальней и вынуждены выбирать то, что могло бы обеспечить их детям более широкие возможности в краткосрочной перспективе, даже если это приведет к дальнейшему размыванию палестинской самобытности и подрыву автономии. Попытка Израиля заставить школы изменить свои учебные планы, а также намерение муниципалитета закрыть БАПОР вызывают обеспокоенность и свидетельствуют об усилиях еще больше ограничить автономию и стереть самобытность палестинцев в Восточном Иерусалиме²⁸.

D. Права человека детей

24. Дети составляют почти 48 процентов палестинского населения на Западном берегу и в секторе Газа; 1,3 миллиона детей живут на Западном берегу, и 1 миллион — в секторе Газа²⁹. В обоих этих районах дети по-прежнему страдают от негативных физических и психологических последствий их нахождения в условиях непрекращающегося насилия, в том числе в контексте «Великого марша возвращения» и других демонстраций. Согласно докладу Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах, в 2018 году Организация Объединенных Наций подтвердила рекордное с 2014 года число убитых (59) и раненых (2756) палестинских детей (A/73/907-S/2019/509, п. 84).

25. Дети в Газе по-прежнему сталкиваются с препятствиями в доступе к надлежащему медицинскому обслуживанию, в том числе с отклонением заявок на получение разрешения на въезд в Израиль для прохождения лечения или задержками при рассмотрении таких заявок. Показатель утверждения таких заявок значительно ниже в случае палестинских детей, которые были ранены во время демонстраций в Газе, чем в случае детей, раненных при других обстоятельствах. В 2018 году было утверждено 22 процента заявок, в то время как в других затронувших детей случаях средний показатель утверждения составил 75 процентов (там же, п. 94). Израильские власти по-прежнему отклоняют или рассматривают с задержками заявления лиц, желающих сопровождать в поездках детей, нуждающихся в получении специализированной медицинской помощи в Израиле³⁰.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ir Amim, "The state of education in East Jerusalem: budgetary discrimination and national identity", August 2018. URL: http://www.ir-amim.org.il/sites/default/files/The%20State%20of%20Education_2018_1.pdf.

²⁸ Nir Hasson, "Israel promises 'revolution' for East Jerusalem schools. Palestinians say it's 'brainwashing'", *Haaretz*, 29 August 2018.

²⁹ United Nations Children's Fund, "Children in the State of Palestine", November 2018.

³⁰ WHO, "Health access: barriers for patients in the Occupied Palestinian Territory", June 2019.

26. Доступ детей к образованию на оккупированном Западном берегу и в секторе Газа крайне ограничен. Согласно ежегодному докладу Генерального секретаря о детях и вооруженных конфликтах, в 2018 году было подтверждено 118 случаев вмешательства в процесс образования на оккупированной палестинской территории, затронувших 23 188 детей, причем более половины случаев были сопряжены с применением израильскими силами боевых патронов, слезоточивого газа или шумовых гранат в школах и в непосредственной близости от них (там же, п. 91). В секторе Газа ощущается серьезная нехватка классных комнат, в результате чего занятия приходится проводить в несколько смен. Учащиеся посещают 274 школы БАПОР на территории сектора Газа, из которых 84 работают в одну смену, 177 — в две смены и 13 — в три смены и в которых общее число работников сферы образования составляет 8676 человек³¹.

27. Палестинские дети, как и их родственники, также испытывают переживания в связи с угрозой сноса их домов. Соответственно, по мере роста числа распоряжений о выселении и сносе, в частности в Восточном Иерусалиме, они подвергаются все большему стрессу³². В 2019 году насчитывалось много случаев сноса палестинских домов израильскими силами, что привело, среди прочего, к перемещению целых семей и негативно сказалось на благополучии детей. В частности, 25 апреля 2019 года израильские власти в качестве меры наказания снесли дом в деревне Эз-Завия в зоне В Западного берега. Это привело к перемещению пятерых детей и их родителей³³. Перемещение, в частности наиболее уязвимых лиц, является травмирующим событием и имеет долгосрочные последствия, и это особенно верно в случае детей.

III. Безнаказанность, обеспечение подотчетности и ответственность международного сообщества

28. Подотчетность — обязанность отчитываться об осуществлении властных полномочий — является незаменимым краеугольным камнем верховенства права и основанного на нормах права международного порядка. Ни одна правовая система, национальная или международная, не может приобрести и сохранить народную легитимность, если она не сможет обеспечить эффективные санкции и средства правовой защиты в случае нарушения установленных ею законов. Без подотчетности власть берет верх над законом, правосудие становится пустым обещанием, а те, кто не имеет власти, вынуждены либо страдать, либо прибегать к незаконным и даже насильственным средствам за пределами правовой системы для достижения справедливости в необходимой, по их собственным представлениям, мере. Право без средства правовой защиты в конечном счете никакое вовсе и не право.

29. Враги подотчетности — безнаказанность и исключительность. Как было недавно отмечено в Совете Безопасности, «международное право — это не меню в ресторане, из которого можно выбрать то, что нравится³⁴». Те, кто утверждает, что они освобождены от правил, установленных международным правовым и дипломатическим порядком, не только игнорируют верховенство права,

³¹ См. www.unrwa.org/activity/education-gaza-strip.

³² Palestinian Counselling Centre, Save the Children and Welfare Association, “Broken homes: addressing the impact of house demolitions on Palestinian children and families”, April 2009.

³³ United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Protection of civilians”, Biweekly Highlights, 23 April — 6 May 2019.

³⁴ Кристоф Хойсген, Постоянный представитель Германии при Организации Объединенных Наций, заявление, сделанное в ходе открытых прений Совета Безопасности по Ближнему Востоку, 23 июля 2019 года.

но и не выдерживают тест на политический реализм. Потому что ни одна страна не может долго поддерживать свой авторитет и влияние в сообществе наций, если она придерживается особой аргументации, непозволительной для других³⁵, и никакой международный правопорядок не может обеспечить должного соблюдения установленных им законов и правил, если при нем безнаказанно допускаются неподчинение и исключительность. Несправедливость где бы то ни было — угроза справедливости повсюду.

30. Острой проблемой в современном мире является не отсутствие законов, а отсутствие международной политической воли. Как отметил заместитель Постоянного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии Джонатан Аллен в ходе брифинга в Совете Безопасности по международному гуманитарному праву в апреле 2019 года, «правовых норм у нас достаточно, но нам недостает правоприменения и подотчетности³⁶». Слишком часто во многих серьезных вопросах подотчетность обеспечивается международным сообществом избирательно и небеспристрастно, что отражает горькую смесь расчета и безразличия, сговора и равнодушия. В слишком многих случаях неподчинение остается без внимания, а нарушителям порядка все прощается или сходит с рук. Этот недостаток подотчетности подрывает веру общественности в эффективность международного права, тем самым ставя под угрозу бесценное общее благо.

31. Продолжающаяся уже 52 года израильская оккупация палестинской территории — сектора Газа и Западного берега, включая Восточный Иерусалим, — это печальный пример отсутствия международной подотчетности в условиях систематических нарушений прав палестинцев, принадлежащих им в соответствии с нормами права прав человека и гуманитарного права. Подотчетность является тем ключом, которым можно открыть титановую клетку постоянной оккупации, и ее применение согласно установленным принципам — это наилучший путь к справедливому и прочному урегулированию. Израиль, сравнительно небольшая страна с точки зрения географии и населения, особенно зависимая от международного сообщества в плане торговли и инвестиций и дипломатического сотрудничества, не смог бы так долго поддерживать столь репрессивный оккупационный режим, явно нарушающий международное право, без активной поддержки и умышленного пренебрежения многих субъектов промышленно развитого мира. Хотя международным сообществом были изданы многочисленные резолюции и декларации, содержащие критику в отношении нескончаемой израильской оккупации и твердых планов аннексии, такие критические замечания редко сопровождались какими-либо значимыми последствиями. В замечании, которое как нельзя лучше характеризует мир в целом, бывший Специальный представитель Европейского союза на Ближнем Востоке Мигель Моратинос заявил в отношении израильской оккупации: «Мы, европейцы, очень хорошо умеем делать заявления. Так мы компенсируем недостаток наших действий³⁷».

32. В следующей части доклада рассматриваются обязательства международного сообщества по пресечению серьезных нарушений прав человека и тщательному контролю за военной оккупацией и его долг обеспечивать соблюдение

³⁵ Benjamin R. Barber, *Fear's Empire: War, Terrorism and Democracy* (New York, W.W. Norton and Company, 2003).

³⁶ Джонатан Аллен, заместитель Постоянного представителя Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций, «Международное гуманитарное право: нам недостает правоприменения и подотчетности», заявление, сделанное в ходе брифинга в Совете Безопасности по международному гуманитарному праву, 1 апреля 2019 года.

³⁷ Akiva Eldar, "Israel can't afford to postpone Mideast peace much longer", *Haaretz*, 12 November 2010.

установленных им правил его членами. Далее в докладе оценивается степень безнаказанности, которой пользуется Израиль. Наконец, приводятся различные меры по обеспечению подотчетности, принятые международным сообществом и применяемые в некоторых районах конфликтов и зонах в связи с нарушениями прав человека, и проводится анализ того, какие из них можно было бы эффективно применять, чтобы положить конец израильской оккупации.

А. Правовая ответственность международного сообщества

33. За время, прошедшее с 1945 года, сообщество наций кодифицировало впечатляющий свод норм международного права, в которых оно установило ответственность государств за то, чтобы руководствоваться правилами основанного на нормах права международного порядка и обеспечивать их соблюдение. Обещание подотчетности — мобилизации коллективной воли и эффективных контрмер для защиты справедливости — лежит в основе международного порядка. Специальный докладчик выделил три значимых источника правовых обязательств, которые требуют от международного сообщества проявить политическую власть, чтобы заставить Израиль полностью прекратить свою незаконную оккупацию и устранить созданные им препятствия для палестинского самоопределения. Этими источниками являются:

- а) общая статья 1 четырех Женевских конвенций 1949 года;
- б) статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния 2001 года;
- в) статья 25 Устава Организации Объединенных Наций.

Общая статья 1 Женевских конвенций 1949 года

34. Четвертая Женевская конвенция 1949 года в полной мере применяется к оккупации Израилем палестинской территории. Совет Безопасности впервые заявил об этом в своей резолюции 237 (1967), спустя несколько дней после начала оккупации, и с тех пор неоднократно подтверждал это, в последний раз — в своей резолюции 2334 (2016). Другие главные органы Организации Объединенных Наций, в том числе Генеральная Ассамблея (например, в резолюции 73/97), Совет по правам человека (например, в резолюции 40/23) и Международный Суд³⁸, поддержали эту точку зрения. Хотя Израиль ратифицировал вышеуказанные конвенции 6 июля 1951 года и Совет Безопасности призвал его в своей резолюции 446 (1979) строго соблюдать их, он отрицает, что четвертая Женевская конвенция применима к данному конфликту или что он является оккупирующей державой палестинской территории³⁹. Вместе с тем его позиция почти не пользуется поддержкой в международном сообществе или среди ученых в области международного права.

35. В соответствии с общей статьей 1 четырех Женевских конвенций «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать... Конвенцию⁴⁰».

³⁸ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 101.

³⁹ International Committee of the Red Cross (ICRC), “International humanitarian law, ICRC and Israel’s status in the territories”, 31 December 2012.

⁴⁰ См. www.icrc.org/en/doc/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm.

36. Это торжественное обязательство имеет центральное значение для обеспечения соблюдения прав, гарантированных четырьмя Женевскими конвенциями и международным гуманитарным правом. Современные правоведы заявляют, что общая статья 1 приобрела «почти конституционный характер⁴¹», повышенный правовой статус, который требует от государств не только соблюдения самих конвенций, но и принятия всех мер в пределах их возможностей с целью заставить другие государства выполнять свои обязательства по международному гуманитарному праву⁴². Общая статья 1 также отражает обычное международное право, что придает ей универсальный характер⁴³.

37. В 2016 году Международным Комитетом Красного Креста (МККК) был опубликован авторитетный комментарий к четырем Женевским конвенциям⁴⁴. В отношении общей статьи 1 МККК отметил в комментарии, что обязательство заставлять соблюдать является не «расплывчатым обещанием, а обязательством, обладающим юридической силой⁴⁵». В толковании данного положения Международный Суд заявил, что термин «обязуются» «не является чисто побудительным или целеполагающим» и был включен не просто как введение к последующим обязательствам, но сам по себе предполагает «принятие обязательства»⁴⁶. МККК далее поясняет в своем комментарии, что, «взяв на себя обязательство «соблюдать и заставлять соблюдать» эти конвенции, государства также признали важность принятия всех разумных мер для полного предупреждения нарушений⁴⁷». В случае нарушения положений конвенций Высокие Договаривающиеся Стороны выполняют свои правовые обязательства в соответствии с общей статьей 1 лишь тогда, «когда они сделают все, что в разумных пределах и что в их силах, чтобы положить конец нарушениям⁴⁸».

38. МККК подчеркивает в своем комментарии, что обязательства, закрепленные в конвенциях, имеют столь важное значение для международного сообщества, что они являются обязательствами *erga omnes partes*, то есть постоянными обязательствами перед всеми другими Высокими Договаривающимися Сторонами⁴⁹. Общей статьей 1 устанавливаются два основных взаимозависимых обязательства: а) каждая Высокая Договаривающаяся Сторона в отдельности обязана перед всеми другими Высокими Договаривающимися Сторонами выполнять все свои обязательства в соответствии с конвенциями (негативная обязанность не нарушать); и б) все Высокие Договаривающиеся Стороны обязаны, как по отдельности, так и все вместе, обеспечивать, чтобы любая другая Высокая Договаривающаяся Сторона выполняла все свои обязательства в соответствии с конвенциями (позитивная обязанность заставить других соблюдать)⁵⁰.

⁴¹ Laurence Boisson de Chazournes and Luigi Condorelli, “Common article 1 of the Geneva Conventions revisited: protecting collective interests”, ICRC, 31 March 2000.

⁴² Knut Dörmann and Jose Serralvo, “Common article 1 to the Geneva Conventions and the obligation to prevent international humanitarian law violations”, ICRC, 21 September 2015.

⁴³ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 136, para. 158.

⁴⁴ См. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD>, paras. 118–191.

⁴⁵ Ibid., para. 170.

⁴⁶ *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43, para. 162.

⁴⁷ См. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD>, para. 121.

⁴⁸ Ibid., para. 165.

⁴⁹ Ibid., para. 119.

⁵⁰ Ibid., paras. 153–173.

39. В связи с этим необходимо задаться вопросом о том, какие нарушения международного гуманитарного права могли бы привести к задействию обязательств других Высоких Договаривающихся Сторон по обеспечению соблюдения конвенций. Общая статья 1 должна толковаться широко и целенаправленно⁵¹. Политические соображения, такие как внутренняя инерция или нежелание противостоять союзнику, являются недостаточными основаниями для того, чтобы воздерживаться от выполнения обязательств по обеспечению подотчетности. Эксперты в области международного права Тео Бутруш и Марко Сассоли в своем юридическом заключении по этому вопросу заявили следующее:

Существование юридического долга в форме обязательства обеспечивать соблюдение по определению требует объективной оценки и не позволяет государству заявить, руководствуясь лишь политическими соображениями, что в рамках этого обязательства не может быть предпринято никаких шагов. Тот факт, что выполнение международного обязательства может оказаться затруднительным с политической точки зрения, не может служить основанием для отказа от принятия каких-либо мер для осуществления этого обязательства⁵².

40. Хотя государства обязаны обеспечивать соблюдение конвенций «при любых обстоятельствах» и в случае любых нарушений, совершенно очевидно, что серьезные нарушения конвенций приводят к задействию особенно важного международного обязательства всех других Высоких Договаривающихся Сторон использовать все имеющиеся средства для пресечения таких нарушений⁵³. К серьезным нарушениям международного гуманитарного права относятся: преднамеренное убийство, широкомасштабное уничтожение и присвоение имущества, коллективное наказание, незаконная депортация, перемещение и незаконное лишение свободы, совершение неизбирательных нападений, затрагивающих гражданское население, перемещение оккупирующей державой части ее собственного гражданского населения на оккупированную территорию и практика расовой сепарации и дискриминации⁵⁴. Все эти серьезные нарушения были либо подтверждены существенными доказательствами, либо официально установлены в ходе осуществляемой Израилем оккупации⁵⁵.

41. Международный Суд в консультативном заключении 2004 года относительно правовых последствий строительства стены на оккупированной палестинской территории прямо заявил, что Высокие Договаривающиеся Стороны несут ответственность за обеспечение того, чтобы Израиль, оккупирующая держава, выполнял свои обязательства по четвертой Женевской конвенции⁵⁶.

42. Особое место международного гуманитарного права в системе международного права, указание Международного Суда о том, что обязательства международного сообщества по Женевским конвенциям являются правовым требованием, а не просто моральным долгом, и сделанный в комментарии МККК упор на то, что Конвенции устанавливают императивные обязательства, — все это в

⁵¹ Robin Geiß, “The obligation to respect and to ensure respect for the Conventions”, in Andrew Clapham, Paolo Gaeta and Marco Sassòli, eds., *The 1949 Geneva Conventions: A Commentary* (Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2015), p. 113.

⁵² Théo Bouteruche and Marco Sassòli, “Expert opinion on third states’ obligations vis-à-vis IHL violations under international law, with a special focus on common article 1 to the 1949 Geneva Conventions”, 8 November 2016.

⁵³ См. ст. 146 четвертой Женевской конвенции и ст. 86 Дополнительного протокола I.

⁵⁴ Ст. 33, 49 и 147 четвертой Женевской конвенции и ст. 85 Дополнительного протокола.

⁵⁵ В частности, такими организациями, как «Хьюман райтс уотч», «Международная амнистия», «Аль-Хак», «Аль-Мезан», «Бецелем» и «Гиша».

⁵⁶ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 159.

совокупности возлагает на все Высокие Договаривающиеся Стороны существенную правовую обязанность принять все меры в пределах их полномочий, чтобы раз и навсегда положить конец осуществляемой Израилем оккупации и его многочисленным нарушениям правовых норм. В то время как периодические заявления Высоких Договаривающихся Сторон о гуманитарных принципах, применимых к оккупации и конфликту, приветствуются⁵⁷, для выполнения обязательств по обеспечению соблюдения конвенций требуется сделать гораздо больше.

Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния

43. В августе 2001 года, завершив продолжавшийся пять десятилетий процесс кодификации, Комиссия международного права приняла статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния. Генеральная Ассамблея приняла эти статьи в декабре 2001 года (см. резолюцию 56/83, приложение). Одна из основных норм международного права состоит в том, что все государства обязаны соблюдать международное право на постоянной основе в соответствии с их обязательствами согласно зиждущемуся на нормах права международному порядку. Один из основополагающих принципов, установленный в статьях, заключается в том, что все государства несут юридическую ответственность за обеспечение постоянного соблюдения норм международного права другими государствами. Таким образом, все государства обязаны не признавать правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения другим государством какого-либо обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права. Эти статьи, по общему мнению, отражают нормы обычного международного права об ответственности государств⁵⁸.

44. Как указано в статье 40 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния,

глава III статей «применяется к международной ответственности, которую влечет за собой серьезное нарушение государством обязательства, вытекающего из императивной нормы общего международного права», и «нарушение такого обязательства является серьезным, если оно сопряжено с грубым или систематическим невыполнением обязательства ответственным государством».

45. Императивная норма (*jus cogens*) общего международного права — это правовое обязательство, которое признается международным сообществом в качестве нормы, отклонение или исключение в отношении которой недопустимо⁵⁹. Согласно основному комментарию к статьям, опубликованному Организацией Объединенных Наций в 2008 году⁶⁰, императивные нормы права включают соблюдение основных норм международного гуманитарного права и права на самоопределение, а также запрет на расовую дискриминацию, апартеид, геноцид,

⁵⁷ Конференция Высоких Договаривающихся Сторон публиковала заявления и декларации по гуманитарным принципам, применимым к израильской оккупации палестинской территории, в 1999, 2001 и 2014 годах. URL: https://unispal.un.org/pdfs/GENCONDEC_1214r.pdf.

⁵⁸ James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge University Press, New York, 2013), p. 43.

⁵⁹ Венская конвенция о праве международных договоров, ст. 53.

⁶⁰ *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, vol. II, Part Two (United Nations publication, Sales No. E.04.V.17 (Part 2)), chap. IV, sect. E.2 (Проекты статей с комментариями к ним).

аннексию, агрессию и пытки⁶¹. Как указано в статье 40 2), систематическое нарушение — это нарушение, совершаемое «организованным путем и умышленным способом», в то время как под грубым нарушением понимаются «нарушения вопиющего характера, представляющие собой прямое и открытое посягательство на ценности, защищаемые указанной нормой»⁶².

46. Как указано в статье 41 статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния,

«государства должны сотрудничать с целью положить конец правомерными средствами любому серьезному нарушению по смыслу статьи 40» и «ни одно государство не признает правомерным положение, сложившееся в результате серьезного нарушения по смыслу статьи 40, и не оказывает помощи или содействия в сохранении такого положения».

47. В соответствии со статьей 41 государства в рамках своей ответственности за обеспечение того, чтобы другие государства соблюдали нормы международного права, берут на себя три основных обязательства: а) они не могут признавать правомерными положения, сложившиеся в результате серьезных нарушений по смыслу статьи 40; b) они не могут оказывать помощь или содействие в сохранении какого-либо положения, связанного с серьезными нарушениями; и c) они несут позитивное обязательство сотрудничать друг с другом с целью положить конец таким серьезным нарушениям⁶³. Эта особая ответственность третьих сторон нужна для того, чтобы противостоять угрозе, которую представляют такие серьезные нарушения для правового, политического и морального порядка в международном сообществе в целом.

48. Обязательство не признавать незаконное положение, сложившееся в результате серьезного нарушения императивной нормы, служит предотвращению того, чтобы юридическое закрепление незаконного свершившегося факта с течением времени стало правотворческим фактом⁶⁴. Оно основывается на правовом принципе *ex injuria jus non oritur*: право не может возникнуть из правонарушения. Согласно статьям государствам запрещается выражать признание государству-нарушителю, благодаря которому оно могло бы приобрести, в частности, суверенное право на аннексированную территорию, законное оправдание своей практики расовой дискриминации или апартеида или юридическое признание своих действий, приводящих к отказу в праве на самоопределение и заключающихся в систематическом неподчинении в течение длительного времени⁶⁵.

49. Обязательство не предоставлять помощь или содействие в поддержку серьезного нарушения международного права базируется на принципах взаимозависимости и солидарности, которые лежат в основе Устава Организации Объединенных Наций и других законных обязанностей, характерных для основанного на нормах права международного порядка⁶⁶. Это обязательство требует, чтобы государства в индивидуальном порядке отказывали в предоставлении государству-нарушителю какой-либо поддержки, способствующей продолжению им серьезного нарушения. Государства, которые осознанно предоставляют

⁶¹ Там же, комментарий к ст. 40.

⁶² Там же.

⁶³ Там же, комментарий к ст. 41.

⁶⁴ Martin Dawidowicz, "The obligation of non-recognition of an unlawful situation", in James Crawford, Alain Pellet and Simon Olleson, eds., *The Law of International Responsibility* (New York, Oxford University Press, 2010).

⁶⁵ Проекты статей с комментариями к ним, комментарий к ст. 41.

⁶⁶ Nina H.B. Jørgensen, "The obligation of non-assistance to the responsible State", in Crawford, Pellet and Olleson, eds., *The Law of International Responsibility*.

содействие государству-нарушителю, поддерживающее совершаемое нарушение, сами становятся ответственными за негативные последствия своего содействия⁶⁷. Совет Безопасности в своей резолюции 465 (1980) поручил международному сообществу применять этот принцип в отношении израильских поселений.

50. Обязательство сотрудничать создает позитивную обязанность для всех государств участвовать в совместном принятии законных мер от имени международного сообщества, чтобы положить конец серьезным нарушениям, совершаемым престапующим закон государством⁶⁸. В рамках обязательства не приводятся подробные сведения о формах сотрудничества, которое может потребоваться, но оно тем не менее устанавливает обязанность принимать коллективные меры в случае серьезных нарушений. Основой тому служит обязательство сотрудничать, закрепленное в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2625 (XXV) в октябре 1970 года.

Статья 25 Устава Организации Объединенных Наций

51. Статья 25 Устава Организации Объединенных Наций гласит:

«Члены Организации соглашаются, в соответствии с... Уставом, подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их».

Преобладающее мнение относительно сферы охвата статьи 25 заключается в том, что принятые Советом Безопасности резолюции, в которых выносятся какое-либо решение, а не просто что-либо рекомендуется, являются решениями, имеющими обязательную силу для всех членов Организации Объединенных Наций, и должны соблюдаться и выполняться⁶⁹. Эта обязательная сила решений Совета следует из того, что все государства, согласившись стать членами Организации Объединенных Наций, дали согласие быть связанными положениями Устава⁷⁰.

52. Ведущее судебное толкование смысла и сферы охвата статьи 25 было предоставлено Международным Судом в его консультативном заключении по Намибии 1971 года. В своем комментарии к статье 25 Суд вынес заключение по трем важным вопросам. Во-первых, он отклонил выдвинутый режимом апартеида Южной Африки аргумент о том, что статья 25 ограничивается лишь теми случаями, когда в резолюции Совета Безопасности особо упоминается глава VII (глава Устава о правоприменительных механизмах для противодействия угрозам миру или нарушениям мира)⁷¹. Этот вывод подтвердил, что Совет имеет право выносить решения, имеющие обязательную юридическую силу, вне рамок главы VII, что позволяет ему эффективно обеспечивать соблюдение его различных резолюций, касающихся целого ряда кризисных ситуаций, нарушений международного права и невыполнения предыдущих решений Организации Объединенных Наций.

⁶⁷ Проекты статей с комментариями к ним, комментарий к ст. 41.

⁶⁸ Nina H.B. Jørgensen, "The obligation of cooperation", in Crawford, Pellet and Olleson, eds., *The Law of International Responsibility*.

⁶⁹ Bruno Simma and others, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3rd ed. (New York, Oxford University Press), 2013, p. 454.

⁷⁰ Hisahi Owada, "Problems of interaction between the international and domestic legal orders", *Asian Journal of International Law*, vol. 5, No. 2 (July 2015).

⁷¹ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, *Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1971, p. 16, para. 113.

53. Во-вторых, в консультативном заключении по Намибии Суд привел убедительный правовой критерий для определения того, когда формулировки резолюции Совета Безопасности представляют собой решение и, следовательно, имеют обязательную силу для государств — членов Организации Объединенных Наций. Он заявил, что необходимо тщательно проанализировать формулировки резолюции Совета в целях оценки того, имеют ли они юридически обязательный характер, включая:

- положения резолюции, подлежащей толкованию;
- предшествовавшие ей обсуждения;
- ссылки на положения Устава;
- все прочие значимые обстоятельства⁷².

В консультативном заключении по Намибии Суд рассмотрел формулировки резолюции Совета 276 (1970) об истекшем мандате режима апартеида Южной Африки в Намибии. Суд постановил, что пункты 2 и 5 резолюции имеют обязательную юридическую силу для всех государств — членов Организации Объединенных Наций, «которые, таким образом, обязаны принять и выполнять их»⁷³:

- в пункте 2 резолюции 276 (1970) Совет «заявляет», что продолжающееся пребывание южноафриканских властей в Намибии является незаконным;
- в пункте 5 резолюции 276 (1970) Совет «призывает все государства» воздерживаться от осуществления сделок с Южной Африкой, несовместимых с пунктом 2.

Специальный докладчик придерживается мнения, что формулировки, использованные в резолюции Совета с целью сделать заявление, потребовать от государства-члена принятия мер или объявить о незаконности положения, по всей вероятности, представляют собой решение по смыслу статьи 25.

54. В-третьих, Суд в своем консультативном заключении по Намибии напрямую затронул вопрос о правовой ответственности международного сообщества. Он заявил, что, когда Совет Безопасности принимает решение в соответствии со статьей 25 Устава, оно имеет обязательную юридическую силу для всех государств-членов⁷⁴. Затем Суд подробно остановился на обязанности подотчетности международного сообщества в тех случаях, когда компетентный орган Организации Объединенных Наций вынес имеющее обязательную силу решение о незаконности ситуации. Он постановил, что «такая ситуация не может оставаться без последствий» и что члены Организации Объединенных Наций «обязаны... положить конец этой ситуации». Далее он заявил, что «это решение влечет за собой правовые последствия, а именно необходимость положить конец незаконной ситуации»⁷⁵.

55. Недавние прения в Совете Безопасности по вопросу об обязательном характере его резолюций свидетельствуют о том, что некоторые ведущие члены Совета согласны с тем, что такие резолюции создают правовые обязательства государств — членов Организации Объединенных Наций. В ходе специальной сессии Совета, посвященной Ближнему Востоку и состоявшейся в июле

⁷² Ibid., para. 114.

⁷³ Ibid., para. 115.

⁷⁴ Ibid., para. 116.

⁷⁵ Ibid., para. 117.

2019 года, Постоянный представитель Германии особо коснулся обязательного характера резолюций, принятых Советом в отношении оккупации Израилем палестинской территории, упомянув, в частности, резолюцию [2334 \(2016\)](#):

Мы верим в Организацию Объединенных Наций и... доверяем резолюциям Совета Безопасности. Для нас они являются обязательными к исполнению нормами международного права. Мы верим в силу международного права и не верим в силу самого сильного. ... Для нас резолюция [2334 \(2016\)](#) — одна из последних резолюций Совета Безопасности — является обязательным к исполнению законом и результатом международного консенсуса⁷⁶.

56. Выступая после Постоянного представителя Германии, Постоянный представитель Соединенного Королевства выразила согласие с его точкой зрения относительно обязательного характера резолюций Совета Безопасности:

Я хотела бы также отметить заявление представителя Германии по поводу международного права. Мы разделяем его мнение о том, что Совет Безопасности несет ответственность за поддержание международного мира и безопасности, и мы все согласны с тем, что арабо-израильский конфликт представляет собой угрозу для международного мира и безопасности. Поэтому принятие резолюций по этому вопросу было правильным решением. Мы все связаны положениями этих резолюций и обязаны их выполнять, равно как... резолюции по другим вопросам. Собственно говоря, именно это составляет основу работы Совета⁷⁷.

57. По мнению Специального докладчика, все резолюции Совета Безопасности, в которых он высказывается относительно незаконности израильских поселений, незаконности аннексии Израилем Восточного Иерусалима и невыполнения Израилем в полной мере своих юридических обязательств по международному праву или в которых он делает заявления по любому аспекту израильской оккупации, являются имеющими обязательную силу решениями, которые должны выполняться Израилем. Неподчинение любому из этих решений возлагает на все другие государства-члены ответственность за обеспечение выполнения обязательств в рамках Устава.

В. Отсутствие подотчетности в ходе осуществляемой Израилем оккупации

58. Израильская оккупация палестинской территории длится более 52 лет и является самой продолжительной военной оккупацией в современном мире. В частности, эта оккупация имеет две характерные особенности. Во-первых, осуществляемая Израилем оккупация отмечена многочисленными умышленными и серьезными нарушениями международного права, в том числе гуманитарного права и права прав человека. Аннексия оккупированной территории, будь то де-юре или де-факто, является незаконной ([A/73/447](#), пп. 24–59). Создание гражданских поселений на оккупированной территории является грубым нарушением четвертой Женевской конвенции⁷⁸ и военным преступлением согласно Римскому статуту Международного уголовного суда⁷⁹. Местонахождение,

⁷⁶ Хойсен, заявление, сделанное в ходе открытых прений Совета Безопасности по Ближнему Востоку.

⁷⁷ Карен Пирс, Постоянный представитель Соединенного Королевства при Организации Объединенных Наций, «Политический и экономический прогресс в Израиле и на оккупированных палестинских территориях», выступление в ходе брифинга в Совете Безопасности о положении на Ближнем Востоке, 23 июля 2019 года.

⁷⁸ Ст. 49 четвертой Женевской конвенции и ст. 85 4) а) Дополнительного протокола I.

⁷⁹ Римский статут Международного уголовного суда, ст. 8 2) b) viii).

постоянный характер и продолжающееся существование разделительной стены на оккупированной палестинской территории было признано нарушением международного права⁸⁰. В докладах Организации Объединенных Наций указывалось на то, что Израилем могли быть совершены военные преступления в ходе его различных военных операций в Газе (см. [A/HRC/12/48](#), [A/HRC/29/CRP.4](#) и [A/HRC/40/74](#)). Многочисленные и систематические нарушения прав человека были достоверно задокументированы Организацией Объединенных Наций и международными, израильскими и палестинскими правозащитниками (см. [A/HRC/40/43](#)). Специальный докладчик ранее пришел к выводу о том, что оккупация сама по себе стала незаконной, поскольку она вопиющим образом нарушает принципы, лежащие в основе современных норм, регулирующих режим оккупации (см. [A/72/556](#)).

59. Во-вторых, международное сообщество проявляет большое нежелание привлекать Израиль к какой-либо значимой ответственности за его постоянную оккупацию и его серьезные нарушения международного права. Несмотря на большое количество резолюций, в которых органы Организации Объединенных Наций настаивают на том, чтобы Израиль обратил вспять оккупацию, прекратил поселенческую деятельность, отменил аннексию Восточного Иерусалима, выполнил все свои обязательства в области прав человека, расследовал предполагаемые военные преступления, содействовал возвращению палестинских беженцев и устранил препятствия для полной реализации права палестинцев на самоопределение, Израиль по-прежнему почти не реагирует на требования международного сообщества. Он обоснованно пришел к выводу о том, что международному сообществу — в особенности западным промышленно развитым странам — не хватает политической воли для того, чтобы положить конец его безнаказанности. В результате он редко сталкивается со значимыми последствиями своего дерзкого поведения. Как отметил израильский журналист Гидеон Леви, «ни одна страна не зависит от поддержки международного сообщества в такой большой степени, как Израиль; тем не менее Израиль позволяет себе бросать миру такие вызовы, какие осмеливаются бросать лишь немногие⁸¹».

Резолюции Совета Безопасности

60. На протяжении всего периода оккупации Израиль открыто пренебрегал целым рядом резолюций и решений Совета Безопасности.

61. **Восточный Иерусалим.** В августе 1980 года Совет Безопасности заявил в резолюции [478 \(1980\)](#), что все принятые Израилем в тот год меры по аннексии Восточного Иерусалима де-юре являлись недействительными и должны были быть немедленно отменены. Он постановил не признавать «основной закон» и такие другие действия Израиля, которые как результат этого закона направлены на изменение характера и статуса Иерусалима. В декабре 2016 года Совет вновь подтвердил эту резолюцию, приняв резолюцию [2334 \(2016\)](#). Вместе с тем спустя почти четыре десятилетия Израиль по-прежнему нарушает резолюцию [478 \(1980\)](#) Совета, а его оккупация и аннексия Восточного Иерусалима лишь приобрели еще более укоренившийся характер.

62. **Поселения.** В своих резолюциях [446 \(1979\)](#), [452 \(1979\)](#) и [465 \(1980\)](#) Совет Безопасности подтвердил, что строительство поселений Израилем противоречит международному праву. В своей резолюции [2334 \(2016\)](#) он далее подчеркнул, что создание Израилем поселений является вопиющим нарушением

⁸⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 142.

⁸¹ Gideon Levy, “Netanyahu’s right: the occupation can actually go on forever”, *Haaretz*, 25 September 2016.

международного права. В своей резолюции 2334 (2016) Совет, повторяя требования, высказанные им ранее, заявил, что Израиль должен немедленно и полностью прекратить всю поселенческую деятельность на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, и полностью выполнить все свои юридические обязательства в этом отношении. Ранее, в 2013 году, независимая международная миссия по установлению фактов, учрежденная Советом по правам человека для расследования израильских поселений, установила, что,

«несмотря на все соответствующие резолюции Организации Объединенных Наций, в которых существование поселений объявляется незаконным и содержится призыв к прекращению поселенческой деятельности, планирование и расширение существующих и создание новых поселений продолжается» (A/HRC/22/63, п. 100).

В каждом из своих трех последних ежеквартальных докладов Совету об осуществлении резолюции 2334 (2016) Специальный координатор Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу и Личный представитель Генерального секретаря при Организации освобождения Палестины и Палестинской администрации заявил в отношении данного Советом Израилю указания прекратить всю поселенческую деятельность, что «никаких шагов в этом направлении в отчетный период предпринято не было». Скорее, как ранее отметил Специальный координатор, правительство Израиля продолжает объявлять о широких планах строительства единиц жилья в поселениях и о начале строительства⁸². В 1983 году на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме насчитывалось 99 000 израильских поселенцев⁸³; сегодня насчитывается 650 000 поселенцев, то есть их число увеличилось более чем на 550 процентов⁸⁴.

63. Аннексия. Совет Безопасности по меньшей мере в восьми случаях, в последний раз — в своей резолюции 2334 (2016), подтвердил правовой принцип, согласно которому приобретение территории силой недопустимо. Несмотря на то, что он осудил аннексию Израилем Восточного Иерусалима в 1980 году и сирийских Голанских высот в 1981 году как незаконную, Израиль не обратил вспять эту аннексию де-юре, а его политическому руководству ничто не помешало усилить фактическую аннексию Западного берега путем продолжения конфискации земель и расширения своей поселенческой деятельности. Более того, израильское политическое руководство продолжает регулярно высказываться в поддержку формальной аннексии всего Западного берега или некоторых его частей (A/73/447, п. 58). В сентябре 2019 года премьер-министр Израиля Биньямин Нетаньяху объявил о том, что в случае возвращения к власти его правительство аннексирует Иорданскую долину и «другие жизненно важные районы»⁸⁵.

64. Оккупация и несоблюдение. В 1980 году Совет Безопасности в своей резолюции 476 (1980) вновь подтвердил настоятельную необходимость положить конец длительной оккупации арабских территорий, оккупируемых Израилем с

⁸² Николай Младенов, Специальный координатор по ближневосточному мирному процессу, заявление, сделанное в ходе брифинга в Совете Безопасности о положении на Ближнем Востоке, 20 июня 2019 года; и Николай Младенов, Специальный координатор по ближневосточному мирному процессу, заявление, сделанное в ходе брифинга в Совете Безопасности об осуществлении резолюции 2334 (2016), 20 сентября 2019 года.

⁸³ Foundation for Middle East Peace, “Comprehensive settlement population, 1972–2011”, URL: <https://fmep.org/resource/comprehensive-settlement-population-1972-2010/>.

⁸⁴ Peace Now, “Population”, Settlements Watch database, URL: <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlements-data/population>; Peace Now, “Jerusalem”, Settlements Watch database, URL: <https://peacenow.org.il/en/settlements-watch/settlementsdata/jerusalem>.

⁸⁵ *Times of Israel*, “Netanyahu: after Jordan Valley and settlements, I’ll annex other ‘vital areas’”, 16 September 2019.

1967 года. В той же резолюции Совет заявил, что он выражает глубокое сожаление в связи с постоянным отказом Израиля — оккупирующей державы — выполнять соответствующие резолюции Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи. Два месяца спустя в резолюции [478 \(1980\)](#) он отметил, что Израиль не выполнил резолюцию [476 \(1980\)](#), и подтвердил свою решимость изучить практические пути и средства согласно соответствующим положениям Устава для обеспечения полного осуществления своей резолюции [476 \(1980\)](#) в случае ее невыполнения Израилем. Почти четыре десятилетия спустя Израиль безнаказанно продолжает свои вызывающие действия по отношению к Совету, не было принято никаких мер для пресечения непрекращающихся нарушений международного права, а неэффективность дипломатических призывов к прекращению оккупации и предупреждений стала совершенно очевидной.

Призывы Организации Объединенных Наций к обеспечению привлечения к ответственности

65. На различных форумах Организация Объединенных Наций неоднократно призывала международное сообщество обеспечить привлечение к ответственности и положить конец безнаказанности в связи с израильской оккупацией.

66. Постоянной темой четырех крупных независимых докладов, подготовленных по поручению Совета по правам человека с 2009 года, являются серьезные нарушения права прав человека и гуманитарного права Израилем, необходимость обеспечения подотчетности Израиля и торжество культуры исключительности⁸⁶. В докладе о конфликте в Газе 2008 и 2009 годов было указано, что «справедливость и соблюдение законности являются неотъемлемой основой для мира. Затяжная ситуация безнаказанности создает кризис отсутствия справедливости на оккупированной палестинской территории, который дает основания для принятия мер» ([A/HRC/12/48](#), п. 1958). В своем докладе 2013 года о последствиях израильских поселений независимая международная миссия по установлению фактов призвала Израиль «обеспечить полную ответственность виновных за все нарушения... и положить конец политике безнаказанности» ([A/HRC/22/63](#), п. 114). В докладе о конфликте в Газе в 2014 году была выражена обеспокоенность по поводу того, что «царит повсеместная безнаказанность за нарушения международного гуманитарного права и права прав человека, предположительно совершенные израильскими силами... Израиль должен принять меры в связи со своими недавними прискорбными показателями привлечения виновных к ответственности» ([A/HRC/29/CRP.4](#), п. 664). Кроме того, в докладе 2019 года о протестах в Газе в 2018 году было установлено, что «до сих пор правительство Израиля последовательно воздерживалось от содержательной реализации расследования и преследования в отношении командиров и солдат за преступления и нарушения» и что «скудные меры в отношении ответственности, сопряженные с операциями «Литой свинец» и «Несокрушимая скала»... ставят под сомнение готовность государства разбирать действия военного и публичного руководства» ([A/HRC/40/74](#), п. 111).

67. В последние годы необходимость обеспечения подотчетности Израиля, оккупирующей державы, подчеркивали как Генеральная Ассамблея, так и Совет по правам человека. В резолюции по вопросу об израильских поселениях Ассамблея призвала, в свете продолжающегося невыполнения [Израилем] требований о полном и незамедлительном прекращении всей поселенческой деятельности... рассмотреть возможность принятия, в соответствии с международным правом, мер по установлению ответственности (резолюция [73/98](#) Генеральной

⁸⁶ Alessandro Tonutti, *International Commissions of Inquiry and Palestine: Overview and Impact – Study Analysis* (Ramallah, Al-Haq Centre for Applied International Law, 2016).

Ассамблеи, п. 6). Кроме того, в марте 2019 года Совет по правам человека выразил свою тревогу и особо отметил «необходимость того, чтобы государства проводили расследования и осуществляли судебное преследование по факту грубых нарушений положений Женевских конвенций 1949 года и других серьезных нарушений международного гуманитарного права, положили конец безнаказанности, выполнили свои обязательства по обеспечению их соблюдения и содействовали обеспечению международной ответственности» (см. резолюцию [40/13](#) Совета по правам человека).

68. Безнаказанность и отсутствие подотчетности Израиля в ходе осуществляемой им оккупации отмечались также Генеральным секретарем. В 2016 году прежний Генеральный секретарь Пан Ги Мун заявил, что

отсутствие сколь-нибудь значительных подвижек в направлении политического урегулирования и продолжающиеся нарушения норм международного права прав человека и международного гуманитарного права усугубляются безнаказанностью за нарушения, совершенные в прошлом, и что борьба с безнаказанностью должна быть главным приоритетом ([A/71/364](#), п. 6).

69. Отсутствие подотчетности является также одним из основных вопросов, вызывающих обеспокоенность Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека. Во всеобъемлющем докладе о привлечении к ответственности, опубликованном в июне 2017 года ([A/HRC/35/19](#)), бывший Верховный комиссар Зайд Раад аль-Хусейн рассмотрел 551 рекомендацию, вынесенную с 2009 года соответствующими механизмами Совета по правам человека, чтобы определить степень их выполнения и сотрудничества со стороны Израиля в том, что касается положения в области прав человека на оккупированной палестинской территории. Из 178 рекомендаций, вынесенных в отношении привлечения ответственности и доступа к правосудию, Израиль выполнил 2, частично выполнил 8 и не выполнил 168 (90 процентов). Было сообщено также о столь же низких показателях выполнения Израилем рекомендаций в отношении ареста и содержания под стражей палестинцев (не выполнен 91 процент, выполнено частично 8 процентов), поселений (не выполнено 100 процентов) и свободы передвижения (не выполнено 97 процентов). В общей сложности Израиль полностью выполнил менее 0,5 процента вынесенных ему рекомендаций по правам человека. В своих выводах Верховный комиссар напомнил международному сообществу о том, что «все заинтересованные стороны должны признать, что соблюдение международного права является неперенным условием мира» (там же, п. 81).

70. В докладе о привлечении к ответственности, опубликованном в марте 2019 года ([A/HRC/40/43](#)), нынешний Верховный комиссар Мишель Бачелет привела подробную информацию о давней безнаказанности на протяжении всего периода израильской оккупации, в том числе:

- в Газе в 2014 году, где, как она отметила, Главный военный прокурор Израиля закрыл ряд дел без проведения какого бы то ни было уголовного расследования, несмотря на серьезность обвинений и наличие достаточных доказательств нарушений международного права;
- в Газе в 2018 и 2019 годах, где она отметила чрезмерное применение силы израильскими силами безопасности, в результате которого было убито и ранено большое число палестинских демонстрантов вне контекста военных действий;

- в случае правозащитников, в котором она указала на существующую атмосферу запугивания, угроз и арестов правозащитников и представителей гражданского общества Израилем.

В вышеуказанном докладе Верховный комиссар затронула вопрос об ответственности международного сообщества за принятие мер, побуждающих государства привести свои действия в соответствие с международным гуманитарным правом. В заключение она отметила, что «непривлечение к ответственности подрывает возможности для достижения устойчивого мира и безопасности», и обратила особое внимание на то, что борьба с безнаказанностью должна стать «главной приоритетной задачей» (там же, п. 54).

71. Парадокс с обеспечением подотчетности настолько же невероятен, насколько и трагичен. Международное сообщество сознательно неоднократно либо голосовало за резолюции на форумах Организации Объединенных Наций, либо принимало открытые доклады независимых комиссий по расследованию и старших должностных лиц Организации Объединенных Наций, в которых признавались острая нехватка подотчетности в сочетании с повсеместной безнаказанностью, характерные для оккупации, проводимой Израилем на протяжении пяти десятилетий. Оно также проявляет невероятное бездействие по отношению к обеспечению того, чего требуют от него его собственные законы и решения, его императивные гуманитарные обязательства и его политические прецеденты. В связи с этим необходимо задаться вопросом о том, не следует ли просто признать, что в случае этой оккупации международное право скорее на стороне власти, чем правосудия.

С. Контрмеры как средство устранения безнаказанности

72. Контрмеры являются легитимным, эффективным и широко используемым в международной политике и дипломатии инструментом принуждения упорствующих государств и организаций к соблюдению международного права и устранению существенного ущерба, наносимого ими другим. Контрмеры должны применяться как ответ на предыдущее умышленное противоправное деяние, а не в качестве одной из форм наказания или возмездия за противоправное поведение. Они должны быть направлены против государства-нарушителя, они должны быть обратимыми после существенного изменения в поведении государства, они должны соответствовать Уставу (включая все гуманитарные и правозащитные обязательства), и они должны быть соразмерными и эффективными⁸⁷. В случае серьезного нарушения государством или организацией обязательства перед международным сообществом другие государства не только имеют право, но и обязаны принять контрмеры. Серьезные нарушения включают нарушение императивных норм международного права, в том числе грубые нарушения международного гуманитарного права, многие из которых широко распространены на оккупированной палестинской территории.

73. В современном мире обычно применяют, в частности, следующие контрмеры: а) дипломатические демарши и публичные заявления; б) дипломатические санкции; в) торговые санкции; г) сокращение или приостановление сотрудничества и помощи; д) финансовые и экономические санкции; е) запреты на полеты; ж) оружейное эмбарго; и з) ограничения на поездки. В последние годы контрмеры применялись в целях поощрения демократии и прав человека, укрепления верховенства права, противодействия аннексии и агрессии, борьбы с

⁸⁷ См. в целом Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (New York, Cambridge University Press, 2007).

терроризмом, устранения угроз международному миру и безопасности, смягчения серьезных гуманитарных кризисов, защиты уязвимых меньшинств и прекращения конфликтов и гражданских войн.

74. Ученые выделяют три главные цели контрмер и санкций: а) заставить затрагиваемое государство или организацию изменить свое поведение; б) ограничить участие затрагиваемого государства или организации в запрещенной деятельности; и в) подать сигнал и/или осудить затрагиваемое государство или организацию в связи с его/ее нарушениями положений или норм международного права. Контрмеры и санкции оказались наиболее эффективными в нижеследующих случаях⁸⁸.

- **Использование в качестве объектов друзей и близких торговых партнеров.** Эти государства могут потерять еще больше, чем те, у кого ограниченные или враждебные отношения. Это отражает готовность государств в составе крупного альянса подчиниться давлению со стороны союзников из-за важности более широких отношений.
- **Контрмеры оказываются более эффективными в отношении демократических стран, чем авторитарных.** Демократическим лидерам приходится уделять больше внимания общественному мнению внутри страны и прислушиваться к независимым национальным институтам, которые часто высоко ценят хорошие международные отношения.
- **Наилучшие результаты дают санкции с максимальными последствиями.** Если цель состоит в том, чтобы изменить политику поведения, то наилучшие результаты дадут контрмеры или санкции, влекущие за собой большие экономические издержки. Незначительные санкции могут давать хорошие результаты, когда используются в качестве первоначальных сигналов, но их необходимо быстро наращивать, если ставшее их причиной поведение не меняется.
- **Активное международное сотрудничество важно, но не всегда является гарантией успеха.** Сотрудничество международной организации, членами которой являются альянс стран и затрагиваемое государство, повышает шансы на успех.
- **Выбор надлежащих контрмер имеет ключевое значение.** Не всякая санкция подойдет. Понимание уязвимых болевых точек затрагиваемого государства или организации является ключом к успеху.
- **Цели санкций должны быть четко сформулированы.** Это позволяет заручиться большей поддержкой общественности, пояснить, какие контрмеры следует использовать, и сообщить, когда будет достигнут успех или будет необходимо внести изменения.

75. В своем комментарии к Женевским конвенциям 2016 года МККК привел неисчерпывающий перечень мер, которые могут быть приняты Высокими Договаривающимися Сторонами индивидуально и/или коллективно с целью обеспечить соблюдение норм международного гуманитарного права⁸⁹:

- рассмотрение вопросов соблюдения норм в контексте дипломатического диалога;

⁸⁸ Gary Clyde Hufbauer and others, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2007).

⁸⁹ См. https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=72239588AFA66200C1257F7D00367DBD#_Toc452378926, para. 181.

- оказание дипломатического давления с помощью конфиденциальных протестов или публичного обличения;
- установление в качестве условия проведения совместных операций выполнения партнером по коалиции своих обязательств по конвенциям и/или совместное планирование операций во избежание таких нарушений;
- прямое взаимодействие с командирами в случае нарушений, таких как непосредственная угроза незаконного нападения на гражданских лиц со стороны партнера по коалиции;
- передача, в соответствующих случаях, ситуации в Международную гуманитарную комиссию по установлению фактов;
- обращение с просьбой о созыве совещания Высоких Договаривающихся Сторон;
- применение мер реторсии, таких как прекращение ведущихся переговоров или отказ от ратификации уже подписанных соглашений, невозобновление торговых привилегий и сокращение или приостановление добровольной общественной помощи;
- принятие законных контрмер, таких как оружейное эмбарго, торговые и финансовые ограничения, запреты на полеты и сокращение или приостановление действия соглашений о предоставлении помощи и сотрудничестве;
- установление условий для поставок оружия, ограничение таких поставок или отказ от них;
- передача вопроса в компетентный международный орган, такой как Совет Безопасности или Генеральная Ассамблея;
- передача, когда это возможно, конкретного вопроса на рассмотрение Международного Суда или другого органа по урегулированию споров;
- применение мер наказания в целях пресечения нарушений гуманитарного права;
- поддержка национальных и международных усилий по привлечению к ответственности лиц, подозреваемых в совершении серьезных нарушений международного гуманитарного права.

76. Многое еще можно сказать в отношении ряда надлежащих контрмер, имеющих в распоряжении международного сообщества для обеспечения привлечения к ответственности и прекращения безнаказанности в ходе израильской оккупации. Специальный докладчик оставляет за собой возможность более подробно рассмотреть этот вопрос в одном из своих последующих докладов. Сейчас же достаточно отметить, что международное сообщество располагает значительными полномочиями для обеспечения позитивного, прочного и справедливого урегулирования проблемы оккупации. По сути, она не закончится без решительных действий международного сообщества в поддержку международного права и его общих ценностей, направленных на то, чтобы заставить Израиль выполнить свои обязательства. Как заявил Совету Безопасности в 2016 году

Хагай Эль-Ад, исполнительный директор «Бецелем», одной из ведущих израильских правозащитных организаций, «Израиль не перестанет быть угнетателем, просто проснувшись однажды и осознав всю жестокость своей политики. ...Нам нужна ваша помощь»⁹⁰.

IV. Заключение

77. Ни в одной другой ситуации, связанной с оккупацией, в современном мире международное сообщество никогда не проявляло такую бдительность в отношении многочисленных грубых нарушений международного права, не было столь хорошо осведомлено о явном и нескрываемом намерении оккупанта аннексировать территорию и установить постоянный суверенитет и столь информировано о масштабах страданий и лишений, которым подвергается находящееся под защитой население, живущее в условиях оккупации, и при этом не демонстрировало такое нежелание принимать меры на основе имеющихся у него убедительных доказательств и использовать свои реальные и многочисленные правовые и политические инструменты, чтобы положить конец несправедливости.

78. Международное сообщество, которое серьезно относится к своим правовым обязанностям бросить вызов и положить конец международно-противоправным деяниям, давно бы пришло к выводу о том, что Израиль, оккупирующая держава, в действительности не стремится к прекращению оккупации. Оно бы извлекло необходимые уроки из многочисленных невыполненных резолюций Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, чрезмерной продолжительности оккупации, бесчисленных фактов на местах и раундов бесполезных переговоров. Оно бы установило, что в отсутствие решительного международного вмешательства статус-кво этой оккупации и аннексии будет сохраняться бесконечно долго из-за грубо асимметричного соотношения сил на местах. Оно бы признало, что его долг не наблюдать за ходом оккупации, а покончить с ней. Такое международное сообщество предприняло бы разумные и необходимые шаги, чтобы общими усилиями составить список эффективных контрмер, которые будут надлежащими и соразмерными обстоятельствам. При отсутствии реакции со стороны оккупирующей державы международное сообщество применяло бы и ужесточало ряд целенаправленных контрмер до успешного обеспечения соблюдения. Оно бы осознало, что смелые меры и решимость обеспечить подотчетность в этих условиях существенно повысили бы шансы на то, что следующий настойчивый оккупант не захочет проверять его готовность к действиям.

V. Рекомендации

79. Специальный докладчик рекомендует правительству Израиля в полной мере выполнять свои обязательства по международному праву, полностью прекратить свою 52-летнюю оккупацию в разумные сроки и предоставить палестинцам возможности для реализации права на самоопределение.

80. Докладчик рекомендует международному сообществу:

а) в соответствии с общей статьей 1 Женевских конвенций, статьями об ответственности государств за международно-противоправные деяния и статьей 25 Устава Организации Объединенных Наций принять все

⁹⁰ Хагай Эль-Ад, исполнительный директор организации «Бецелем», выступление в Совете Безопасности, 18 октября 2018 года.

меры, включая контрмеры и санкции, необходимые для обеспечения соблюдения Израилем и всеми другими соответствующими сторонами их обязательств положить конец оккупации в соответствии с международным правом;

b) добиваться от Израиля соблюдения международных стандартов, которые обязаны соблюдать все государства;

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

d) принять рекомендацию бывшего Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, вынесенную в июне 2017 года. Генеральной Ассамблее следует воспользоваться своими полномочиями в соответствии со статьей 96 а) Устава Организации Объединенных Наций и запросить консультативное заключение Международного Суда относительно правового обязательства Израиля положить конец оккупации и правовых обязательств и полномочий международного сообщества в плане обеспечения подотчетности и прекращения безнаказанности;

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