



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 August 2018
Russian
Original: English

Десятая чрезвычайная специальная сессия

Пункт 5 повестки дня

**Незаконные действия Израиля в оккупированном
Восточном Иерусалиме и на остальной части
оккупированной палестинской территории**

Защита палестинского гражданского населения

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции ES-10/20 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря изучить положение на оккупированной палестинской территории и представить письменный доклад с изложением, в частности, его предложений относительно путей и средств обеспечения безопасности, защиты и благополучия палестинского гражданского населения, живущего в условиях израильской оккупации, включая, в частности, рекомендации, касающиеся международного механизма защиты. Доклад включает оценку нынешней ситуации на оккупированной палестинской территории, обзор прилагаемых в настоящее время усилий по оказанию помощи палестинцам и оценку возможных вариантов обеспечения защиты палестинцев.



I. Контекст

1. Обеспечение защиты палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации, уже давно является предметом озабоченности международного сообщества. Генеральная Ассамблея приняла ряд резолюций, касающихся этого вопроса, в число наиболее значимых из которых входят резолюция 43/21 от 3 ноября 1988 года, резолюция 44/2 от 6 октября 1989 года, резолюция 45/69 от 6 декабря 1990 года, резолюция 46/76 от 11 декабря 1991 года и резолюция 47/64 E от 11 декабря 1992 года. После начала первой интифады Совет Безопасности принял целый ряд резолюций по этому вопросу, в том числе резолюцию 605 (1987) от 22 декабря 1987 года, резолюцию 904 (1994) от 18 марта 1994 года и резолюцию 1073 (1996) от 28 сентября 1996 года. Во исполнение резолюции 605 (1987) Совета Генеральный секретарь опубликовал доклад о путях и средствах обеспечения безопасности и защиты палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации (S/19443), который часто называют докладом Гулдинга по имени его главного автора. В 2015 году Генеральный секретарь представил Совету Безопасности обзор исторических прецедентов в отношении режимов, которые были разработаны для обеспечения защиты в той или иной форме для районов территории и их жителей (S/2015/809). Оба документа сохраняют свою актуальность, поскольку государства-члены рассматривают возможные варианты обеспечения безопасности, защиты и благополучия палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации.

2. Как отмечено в докладе Гулдинга, лучшим путем обеспечения безопасности и защиты палестинского гражданского населения являются переговоры относительно всеобъемлющего, справедливого и прочного урегулирования арабо-израильского конфликта. В докладе определены четыре возможных вида защиты, все из которых по-прежнему сохраняют свою актуальность: физическая защита, например развертывание вооруженных сил; правовая защита, предполагающая вмешательство какого-либо внешнего учреждения, например Организации Объединенных Наций или Международного комитета Красного Креста, в дела органов безопасности, судебных и политических органов в целях обеспечения справедливого обращения с каким-либо отдельным лицом или группой лиц; общая помощь, предполагающая вмешательство внешнего учреждения с целью помочь отдельным лицам или группам лиц справляться с трудностями жизни в условиях оккупации; и защита путем обеспечения гласности, предполагающая присутствие и внимание со стороны международных средств массовой информации.

3. Что касается правовой защиты, общей помощи и защиты путем обеспечения гласности, то Организация Объединенных Наций уже осуществляет широкий круг мероприятий, направленных на обеспечение безопасности, защиты и благополучия палестинского гражданского населения (см. разделы III и IV настоящего доклада). Рассмотренные в настоящем докладе варианты расширения международной деятельности по обеспечению защиты и повышению эффективности соответствующих международных механизмов включают:

а) обеспечение более осязаемого присутствия Организации Объединенных Наций на местах: возможность задействования дополнительных специалистов по правам человека, координации и политическим вопросам с целью повысить эффективность наблюдения, составления докладов и ситуационного анализа, обеспечить координацию деятельности Организации Объединенных Наций, укрепить превентивный потенциал Организации, сделать ее работу более заметной и продемонстрировать внимание международного сообщества к

проблеме защиты палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации и его стремление решить эту проблему;

b) выделение дополнительных ресурсов и расширение гуманитарного доступа для обеспечения благополучия гражданского населения: расширение оказываемой Организацией Объединенных Наций помощи в рамках программ, помощи в целях развития и гуманитарной помощи могло бы быть использовано для более эффективного удовлетворения потребностей палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации и укрепления палестинских институтов;

c) назначение специальных гражданских наблюдателей: возможное создание гражданской миссии по наблюдению (направленной Организацией Объединенных Наций или третьей стороной) с конкретным мандатом, предусматривающим подготовку докладов по вопросам защиты и благополучия и обеспечение посредничества на местах. Это будет иметь особенно актуальное значение в районах повышенной напряженности, таких как контрольно-пропускные пункты, стена, отделяющая сектор Газа, и районы вблизи поселений;

d) физическая защита: Организация Объединенных Наций при наличии соответствующего мандата могла бы направить вооруженные воинские или полицейские подразделения в качестве сдерживающего фактора и, в случае необходимости, в целях обеспечения безопасности гражданского населения. В качестве альтернативного варианта вместо создания специальной миссии Организации Объединенных Наций для обеспечения физической защиты можно было бы задействовать группы придерживающихся аналогичных позиций государственных членов, действующих на основании мандата Организации Объединенных Наций.

4. Для обеспечения жизнеспособности каждого из этих вариантов необходимо сотрудничество между сторонами, устойчивый режим прекращения боевых действий и выделение дополнительных ресурсов. Кроме того, для осуществления варианта, предполагающего обеспечение физической защиты, потребуется мандат Организации Объединенных Наций, как и в том случае, если гражданская миссия по наблюдению будет создана в форме миссии Организации Объединенных Наций.

II. Введение

5. Органам Организации Объединенных Наций на регулярной основе предоставляется информация о политической и социально-экономической ситуации и о положении в плане безопасности на оккупированной палестинской территории, в том числе посредством проведения в Совете Безопасности ежемесячных брифингов о положении на Ближнем Востоке, в ходе которых сообщается информация об осуществлении резолюции 2334 (2016) Совета Безопасности; представления Канцелярией Специального координатора по ближневосточному мирному процессу ежегодных докладов Специальному комитету связи по координации международной помощи палестинцам; и представления докладов Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи и Экономическому и Социальному Совету и докладов Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека о положении в области прав человека и соответствующих действиях Израиля на оккупированной палестинской территории.

6. Как отмечено в докладе ближневосточной «четверки» за 2016 год, негативные тенденции, связанные с деятельностью по строительству поселений, насилием и подстрекательством, отсутствием палестинского единства и усилением

боевиков в Газе, ставят под угрозу жизнеспособность решения, предусматривающего сосуществование двух государств. «Четверка» и Совет Безопасности особо указали на неотлагательную необходимость стабилизировать ситуацию, обратить эти тенденции вспять и создать условия для возобновления конструктивных переговоров на основе принципа сосуществования двух государств согласно соответствующим резолюциям Организации Объединенных Наций, международному праву и предыдущим соглашениям.

7. По-прежнему не прекращается расширение поселений, что является вопиющим нарушением международного права. Основными препятствиями на пути к миру являются расширение и строительство поселений; попытки легализовать передовые поселения в рамках израильского законодательства; отведение земель в зоне С для пользования исключительно израильтянами в качестве, помимо прочего, закрытых военных зон; уничтожение принадлежащей палестинцам собственности; создание палестинцам препятствий для строительства; и насилие со стороны поселенцев. Цель недавних правовых и законодательных изменений в Израиле могла также состоять в том, чтобы изменить давние нормы и виды практики и позволить при определенных обстоятельствах использовать палестинские земли, находящиеся в частном владении, для строительства поселений.

8. Насилие в отношении гражданского населения, террористические нападения и наращивание военного присутствия и боевые действия в Газе, а также безнаказанность усиливают очередной виток насилия и являются серьезными препятствиями для достижения мира. И без того тяжелую гуманитарную ситуацию усугубляет продолжение блокады, введенной в отношении Газы. Производимые движением ХАМАС и другими палестинскими боевиками неизбежные запуски ракет, минометных снарядов и зажигательных устройств из сектора Газа в направлении Израиля и строительство туннелей, ведущих на территорию Израиля, создают угрозу жизни как для палестинцев, так и для израильтян. Большое число палестинцев, в том числе детей, погибших в ходе проходивших с 30 марта 2018 года демонстраций протеста возле стены, отделяющей сектор Газа, отражает тревожную тенденцию применения израильскими службами безопасности смертоносной силы в отношении лиц, которые не могут представлять для других угрозу неминуемой смерти или неминуемого причинения тяжелых телесных повреждений. Кроме того, на Западном берегу в течение длительного времени вызывают беспокойство сообщения о случаях чрезмерного применения силы сотрудниками израильских правоохранительных органов. Особую озабоченность по-прежнему вызывают случаи задержания Израилем палестинских детей. Подстрекательство, провокационная риторика и восхваление террористических нападений со стороны палестинских группировок способствуют продолжению конфликта, порождают недоверие и подрывают надежду на конструктивный диалог.

9. Помимо того, что в Газе был установлен закрытый режим, 2 миллиона палестинцев живут в условиях правления ХАМАС и постепенно вводимой им отдельной правовой и административной системы. ФАТХ и ХАМАС до сих пор не смогли продемонстрировать необходимую приверженность продвижению вперед процесса примирения, что усугубляет тяжелое гуманитарное и экономическое положение и подрывает стабильность. ХАМАС и другие группы боевиков ранее использовали гражданских лиц в качестве прикрытия для агрессивных действий, совершали внесудебные казни и применяли смертную казнь в нарушение палестинских и международных правовых обязательств.

10. Политика и меры, связанные с затянувшейся военной оккупацией Израилем и введенными им мерами безопасности, оказывают серьезное влияние на

жизнь палестинцев на оккупированной палестинской территории, в том числе на их возможность совершать поездки, получать образование, вести торговлю и получать доступ к базовым услугам. Заключенные в последние десятилетия соглашения между сторонами и предпринятые ими односторонние действия создали реальность, в условиях которой палестинцы на оккупированной палестинской территории вынуждены подчиняться различным властям и действовать в условиях различных правовых систем. В зонах А и В, где проживают около 90 процентов палестинского населения Западного берега, контроль по вопросам государственного управления, гражданским вопросам и вопросам общественной безопасности осуществляет преимущественно Палестинская администрация. Однако палестинцы, проживающие в зоне С на Западном берегу, находятся под полным контролем израильских военных властей, а проживающие в Восточном Иерусалиме находятся в юрисдикции израильских гражданских законов и институтов.

11. Кроме того, одной из причин для беспокойства по-прежнему является сужение пространства для деятельности организаций гражданского общества и правозащитников. Были случаи, когда Палестинская администрация и ХАМАС вводили меры, приводившие к ограничениям на свободу выражения мнений и, в некоторых ситуациях, к произвольным арестам и жестокому подавлению протестов. Израиль ввел новые ограничения и требования, которые могут повлиять на израильские правозащитные организации, в том числе на те, которые ведут информационно-разъяснительную деятельность или занимаются оказанием прямой гуманитарной и юридической помощи палестинцам на оккупированной палестинской территории. Кроме того, израильские власти задерживали палестинцев или ограничивали их передвижение за осуществление ими своего права на свободу выражения мнений.

III. Текущая деятельность Организации Объединенных Наций по защите палестинцев

12. Присутствие Организации Объединенных Наций на оккупированной палестинской территории включает Канцелярию Специального координатора по ближневосточному мирному процессу, 19 фондов, программ и специализированных учреждений, являющихся резидентами, и 4 такие структуры, не являющиеся резидентами, в которых в общей сложности насчитывается около 800 сотрудников, а также Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Все эти структуры ведут работу по обеспечению защиты палестинцев в форме дипломатической деятельности; оказания поддержки палестинскому государству и институциональному строительству; оказания и координация гуманитарной помощи; наблюдения, составления докладов и информационно-разъяснительной деятельности; и оказания другой программной поддержки.

A. Дипломатическая деятельность и превентивная дипломатия

13. Специальный координатор Организации Объединенных Наций по ближневосточному мирному процессу представляет Генерального секретаря в ходе переговоров со сторонами и международным сообществом для решения всех вопросов, касающихся деятельности Организации Объединенных Наций в поддержку мирного процесса, в том числе в рамках «четверки». Специальный координатор регулярно ведет работу по линии превентивной дипломатии в целях

ослабления напряженности, предотвращения эскалации насилия и осуществления посредничества между сторонами. Дипломатическая деятельность включает интенсивные обсуждения на самом высоком уровне с израильскими и палестинскими властями, а также с ключевыми региональными и международными субъектами. Специальный координатор активно взаимодействует также с религиозными лидерами и группами гражданского общества в целях борьбы с радикализацией и насильственным экстремизмом. Кроме того, Специальный координатор поддерживает внутripалестинское примирение в целях обеспечить возвращение Газы под полный контроль правительства Государства Палестина на основе принципов, выдвинутых Организацией освобождения Палестины и «четверкой».

В. Поддержка палестинского государства и институционального строительства

14. Специальный координатор в качестве Личного представителя Генерального секретаря при Организации освобождения Палестины и Палестинской администрации оказывает страновой группе Организации Объединенных Наций поддержку в ее работе по укреплению палестинских учреждений. На протяжении продолжающегося 11 лет политического раскола между Западным берегом и сектором Газа и в условиях очередного витка насилия между Израилем и ХАМАС Организация Объединенных Наций предпринимала усилия, направленные на смягчение тяжелых экономических и гуманитарных последствий для палестинцев и палестинского национального проекта.

С. Координация гуманитарной помощи

15. Одним из ключевых компонентов мандата Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов является координация эффективных и основанных на твердых принципах гуманитарных действий в партнерстве с национальными и международными субъектами. Таким образом, Управление отвечает за объединение гуманитарных субъектов с целью обеспечить слаженное реагирование на чрезвычайные ситуации в интересах оказания поддержки палестинцам на оккупированной палестинской территории в ситуациях, когда они больше всего нуждаются в помощи или защите. Координацию осуществления стратегий гуманитарной страновой группы Организации Объединенных Наций осуществляет возглавляемая Управлением группа по координации деятельности тематических блоков. Многие меры реагирования, осуществляемые различными тематическими блоками, направлены на решение вопросов, связанных с обеспечением защиты.

16. Хотя вопросы, связанные с обеспечением защиты, учитываются в рамках всей системы, тематический блок по вопросам защиты, координируемый Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), играет ключевую роль в координации конкретных мер реагирования со стороны действующих под эгидой Организации Объединенных Наций и других гуманитарных организаций, целью которых является предупреждение, предотвращение и смягчение рисков в плане защиты, возникающих в результате оккупации, насилия и нарушений прав человека. Такие меры включают отслеживание и документирование нарушений; информационно-разъяснительную работу по вопросам прав человека с уполномоченными субъектами; обеспечение присутствия в целях защиты подверженных риску общин; и оказание правовой и психосоциальной поддержки.

17. Помимо содействия координации между правительством Государства Палестина, Организацией Объединенных Наций, международным сообществом и правительством Израиля в целях обеспечения доставки помощи на оккупированную палестинскую территорию, Канцелярия Специального координатора по ближневосточному мирному процессу играла также центральную роль в оказании помощи в работе Механизма восстановления Газы в период после боевых действий 2014 года.

D. Наблюдение, составление докладов и информационно-разъяснительная деятельность

18. Деятельность УВКПЧ и Детского фонда Организации Объединенных Наций по регулярному наблюдению и составлению докладов о положении в области прав человека обеспечивает подробную и обширную информационную базу для действий государств-членов и позволяет Организации Объединенных Наций в оперативном порядке поднимать вопросы, связанные с обеспечением защиты, в ходе взаимодействия с израильскими и палестинскими властями на местах. Находящиеся на оккупированной палестинской территории специалисты Организации Объединенных Наций по правам человека, направленные УВКПЧ, регулярно отслеживают ситуацию и записывают свидетельства пострадавших, их семей, а также общин, подверженных риску нарушений прав человека, присутствуют на судебных слушаниях и иногда ведут наблюдения за столкновениями и демонстрациями. Мандат УВКПЧ включает отслеживание случаев нарушений прав человека со стороны Палестинской администрации и фактических властей в секторе Газа, при этом особое внимание уделяется вопросам, связанным с задержанием, справедливым судебным разбирательством, применением силы, свободой выражения мнений и свободой собраний, применением смертной казни и гендерным насилием. Проводимая УВКПЧ работа подкрепляется докладами специальных докладчиков и ряда комиссий по расследованию, представляемыми в связи со случаями серьезного обострения ситуации и причинения ущерба гражданскому населению. Результаты работы по наблюдению и анализу используются при составлении пяти предусмотренных мандатом докладов, ежегодно представляемых Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека.

19. Управление по координации гуманитарных вопросов при поддержке партнеров осуществляет сбор данных по целому ряду показателей, связанных с обеспечением защиты, проводит анализ и публикует ряд широко распространяемых и цитируемых специальных тематических докладов и фактологических бюллетеней о ключевых проблемах в области обеспечения защиты. Управление взаимодействует со всеми соответствующими уполномоченными субъектами по вопросам обеспечения доступа и защиты и координирует информационно-разъяснительную деятельность гуманитарной страновой группы с целью обеспечить защиту нуждающихся людей и своевременное оказание помощи и улучшить положение с соблюдением норм международного гуманитарного права и международного права прав человека.

20. БАПОР взаимодействует с различными политическими субъектами в целях повышения осведомленности о положении палестинских беженцев на Ближнем Востоке в отсутствие справедливого и долгосрочного решения их проблем согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи. Силами своего персонала на местах БАПОР осуществляет наблюдение за обеспечением защиты палестинских беженцев и проводит публичные и непубличные информационно-разъяснительные мероприятия для различных субъектов в целях повышения их информиро-

ванности об угрозах, связанных с обеспечением защиты. Кроме того, оно взаимодействует с соответствующими уполномоченными субъектами в целях недопущения нарушения прав палестинских беженцев в соответствии с международным правом. В случаях, когда такие нарушения имеют место, оно призывает к привлечению виновных к ответственности и принятию мер по исправлению положения, в том числе в рамках сотрудничества с правозащитными механизмами Организации Объединенных Наций.

21. Проводимое Организацией Объединенных Наций наблюдение на местах дополняет аналогичную деятельность международных и национальных неправительственных организаций, поскольку ею работа и ее персонал нацелены на обеспечение защиты. Кроме того, информационно-разъяснительная работа УВКПЧ направлена на привлечение внимания к проблемам в области прав человека, в частности к сообщениям о нарушениях прав отдельных лиц и тенденциях в связи с нарушениями международного права прав человека и международного гуманитарного права, с целью обеспечить укрепление защиты и привлечение виновных к ответственности.

22. Большое число палестинских, международных и израильских неправительственных организаций постоянно следят за развитием ситуации, оперативно рассылают сообщения об угрозах для палестинских гражданских лиц и их прав человека, предоставляют соответствующую информацию и анализируют и участвуют в оказании общественной и правовой помощи для их защиты. Эта сеть неправительственных организаций является неотъемлемой частью международной деятельности по обеспечению защиты, и многие из проводимых ею мероприятий организуются при поддержке членов международного сообщества.

Е. Программная поддержка

23. В докладе Генерального секретаря о помощи палестинскому народу (A/73/84–E/2018/72) содержатся результаты недавно проведенной оценки помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций отдельным палестинцам и общинам во всех географических районах оккупированной палестинской территории.

24. Сведения о потребностях палестинского народа и предполагаемых мерах реагирования Организации Объединенных Наций содержатся в ряде дополнительных стратегических документах. В рамках реализации Плана гуманитарного реагирования на 2018–2020 годы изыскивалась сумма в размере 539,7 млн долл. США на 2018 год для обеспечения палестинцам доступа к базовым услугам и оказания помощи для 1,9 миллиона палестинцев, находящихся в уязвимом положении. По состоянию на конец июля 2018 года объем финансирования Плана составил 24,5 процента, а потребности в финансировании по блоку вопросов о защите были покрыты лишь на 29 процентов¹. В Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития на 2018–2022 годы представлены принимаемые Организацией Объединенных Наций стратегические меры по решению приоритетных задач в области развития Палестины, намеченных в Повестке дня по национальной политике на 2017–2022 годы в соответствии с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

¹ Служба финансового контроля, система финансового контроля за оказанием гуманитарной помощи. URL: fts.unocha.org/appeals/633/summary (дата обращения: 26 июля 2018 года).

25. В соответствии со своим мандатом БАПОР защищает и отстаивает права палестинских беженцев путем осуществления своих программ, непосредственно предоставляя услуги в области образования, здравоохранения, чрезвычайной помощи, социального обслуживания, микрофинансирования, развития инфраструктуры и благоустройства лагерей. В 2017 и 2018 годах в рамках своей программы чрезвычайной помощи оно оказало продовольственную помощь более чем 1 миллиону беженцев, испытывавших нехватку продовольствия, в основном в секторе Газа. Кроме того, БАПОР решает проблемы уязвимости и внешних угроз в плане безопасности посредством разработки адресных программ в области защиты, в том числе программ по расширению возможностей палестинских беженцев и повышению уровня их жизнестойкости.

26. Организация Объединенных Наций координирует и оказывает гуманитарную помощь в таких областях, как защита, обеспечение жильем, продовольственная безопасность, водоснабжение и санитария, здравоохранение, питание и образование, уделяя особое внимание отдельным лицам и общинам в секторе Газа. По состоянию на июнь 2018 года объем поставок для 200–250 критически важных объектов составлял 950 000 литров в месяц. В Газе Организация Объединенных Наций провела разминирование участков, на которые были сброшены авиабомбы, и оказывает поддержку безопасному удалению взрывоопасных пережитков войны. На Западном берегу она оказывала чрезвычайную сельскохозяйственную поддержку путем восстановления доступа к воде для фермерских хозяйств и предоставления кормов для скота и другой помощи натурой фермерским и скотоводческим общинам, находящимся под угрозой перемещения.

27. На всей оккупированной палестинской территории по-прежнему предоставляется помощь в целях развития в таких областях, как образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария, занятость, адресная социальная защита, продовольственная безопасность и сельское хозяйство, охрана окружающей среды, жилищное строительство и городское развитие, верховенство права, государственное управление и права человека, при этом особое внимание уделяется наиболее уязвимым группам. Особое внимание уделяется молодежи, женщинам и детям, при этом адресная помощь ориентирована на искоренение и пресечение гендерного насилия, расширение потенциала в области отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, а также расширение прав и возможностей молодежи посредством профессиональной подготовки.

28. В целях укрепления возможностей палестинских учреждений в плане служения палестинскому народу и обеспечения его защиты фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, действующие на оккупированной палестинской территории, в соответствии со своими мандатами оказывают палестинским учреждениям техническую помощь и содействуют развитию их потенциала. Благодаря программам Организации Объединенных Наций по созданию новых рабочих мест и развитию предпринимательской деятельности и учебным курсам по вопросам управления расширяются возможности трудоустройства для палестинских работников.

29. Гуманитарные механизмы, созданные учреждениями Организации Объединенных Наций и международными и национальными неправительственными организациями в секторе Газа хорошо наладили свою работу и показали свою эффективность, однако они испытывают нехватку необходимых ресурсов. В то же время сокращение донорского финансирования БАПОР и гуманитарных мер реагирования в сочетании с мерами, введенными Палестинской администрацией, в том числе сокращение заработной платы которое затронуло по меньшей мере 20 000 человек в Газе, привели к возникновению все более сложной и мрачной социально-экономической обстановки. В ответ Организация Объединенных

Наций предпринимает шаги по поиску проектов, дающих быструю отдачу, развитию потенциала для осуществления проектов и укреплению координации с Палестинской администрацией, Израилем и Египтом. Эти усилия направлены на достижение трех основных целей: уменьшение опасности возникновения военного конфликта с возможными последствиями для всего региона; оказание поддержки усилиям Египта по достижению примирения между палестинцами с целью предоставить правительству Государства Палестина все возможности для исполнения своих обязанностей в Газе; и устранение некоторых основных причин возникновения гуманитарных потребностей путем осуществления проектов по созданию рабочих мест, улучшения систем водо- и электроснабжения и оказания медицинских услуг.

Г. Правовая защита

30. В докладе Гулдинга Генеральным секретарем был сделан вывод, согласно которому наиболее эффективным способ обеспечения защиты гражданского населения было бы применение Израилем в полной мере положения Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны (четвертой Женевской конвенции). В этих целях он рекомендовал Совету Безопасности рассмотреть вопрос о том, чтобы обратиться с торжественным призывом ко всем высоким договаривающимся сторонам четвертой Женевской конвенции, имеющим дипломатические отношения с Израилем, обратив их внимание на их обязательство в соответствии со статьей 1 Конвенции «при всех обстоятельствах ... заставлять соблюдать настоящую Конвенцию». В своей резолюции 681 (1990) от 20 декабря 1990 года Совет впоследствии призвал высокие договаривающиеся стороны обеспечить соблюдение Израилем своих обязательств по Конвенции в соответствии с ее статьей 1.

31. С этой же целью Генеральный секретарь в своем докладе от 31 октября 1990 года (S/21919) впоследствии предположил, что Совет Безопасности, возможно, пожелает созвать совещание высоких договаривающихся сторон для обсуждения возможных мер, которые они могли бы принять в соответствии с Конвенцией для обеспечения ее соблюдения Израилем. Совет в своей резолюции 681 (1990) просил Генерального секретаря в сотрудничестве с Международным комитетом Красного Креста провести дальнейшую разработку идеи о созыве совещания высоких договаривающихся сторон и предложить этим сторонам представить свои мнения относительно этого предложения.

32. Генеральная Ассамблея впоследствии реализовала эту идею и в ряде принятых в период с 1997 года по 1999 год резолюций, итоговым результатом принятия которых стала резолюция ES-10/6 от 9 февраля 1999 года, рекомендовала высоким договаривающимся сторонам созвать конференцию по вопросу о мерах обеспечения выполнения Конвенции на оккупированной палестинской территории и ее соблюдения в соответствии со статьей 1. В 1999 году была проведена конференция, в ходе которой участники подтвердили применимость четвертой Женевской конвенции к оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, и подчеркнули необходимость обеспечения полного соблюдения ее положений на этой территории. В 2001 году эта конференция была созвана вновь, и ее участники призвали оккупирующую державу в полной мере и действенным образом соблюдать четвертую Женевскую конвенцию на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, и воздерживаться от нарушения Конвенции. Вторая конференция была созвана в декабре 2014 года, и ее участники выступили с аналогичным призывом. Хотя правительство Израиля последовательно оспаривало юридическую применимость четвертой Женевской конвенции к оккупированной палестинской территории, оно с

1967 года добровольно применяет гуманитарные положения Конвенции на этой территории, за исключением Восточного Иерусалима, где оно действует в соответствии с израильским законодательством.

33. Целью нормативного механизма Организации Объединенных Наций в области прав человека является укрепление правовой защиты, безопасности и благосостояния палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации в диапазоне от обеспечения выполнения всеми уполномоченными субъектами своих обязательств по международному праву до оперативной деятельности на местах. Органы, учрежденные в соответствии с международными договорами в области прав человека, предоставляют консультации как Израилю — в контексте его обязательств в качестве оккупирующей державы, — так и Палестинской администрации в отношении их соответствующих обязательств перед палестинским населением, а также привлекают внимание общественности к опасениям по поводу возможных нарушений. Кроме того, большинство договорных органов предоставляют другим государствам форум, в рамках которого они могут подавать жалобы в связи с несоблюдением.

34. За последние три десятилетия обзор положения в области прав человека на оккупированной палестинской территории был проведен всеми соответствующими органами и механизмами Организации Объединенных Наций, которым поручено обеспечение соблюдения международного права прав человека, а также Международным Судом и Международным уголовным судом.

35. Доклады и решения Совета по правам человека включают широкий круг рекомендаций, начиная с обращенного к Израилю и Палестинской администрации призыва выполнять свои обязательства в области прав человека и до вынесения Совету Безопасности рекомендации передать ситуацию в Газе Прокурору Международного уголовного суда, если не будут предприняты определенные шаги. Один из пунктов повестки дня Совета по правам человека (пункт 7) посвящен положению в области прав человека в Палестине и на других оккупированных арабских территориях, и Совет рассматривает этот пункт на трех очередных ежегодных сессиях и, в случае необходимости, на специальных сессиях. Кроме того, он рассматривает положение в этой области в контексте универсального периодического обзора. Совет по правам человека будет и впредь служить форумом, на котором могут быть открыто подняты проблемы защиты в целях привлечения внимания различных правительств и принятия ими мер, в частности на основе рекомендаций, содержащихся в принятых Советом резолюциях. Независимые специальные процедуры Совета, включая Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года, обеспечивают независимый экспертный анализ положения в области прав человека и могут выступать с публичными предложениями, в том числе относительно мер по защите палестинского населения. Кроме того, Совет учредил комиссии по расследованию для рассмотрения предполагаемых нарушений, проведения анализа и представления выводов и рекомендаций в отношении привлечения к ответственности за нарушения международного права прав человека и международного гуманитарного права.

36. Израиль неизменно отказывается от сотрудничества со Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека на палестинских территориях, оккупируемых с 1967 года. Кроме того, он отказывается от сотрудничества с рядом учрежденных Советом комиссий по расследованию и миссий по установлению фактов и от предоставления им доступа, заявляя, что такие механизмы имеют предубеждение против Израиля и политизированы его противниками. Сославшись на те же основания, Израиль отказывается также участ-

зовать в проходящих в Совете по правам человека прениях по пункту 7. Что касается договорных органов, то позиция Израиля состоит в том, что его правозащитные обязательства по конвенциям Организации Объединенных Наций в области прав человека не распространяются на оккупированную палестинскую территорию. Эта позиция была отвергнута всеми договорными органами, а также Международным Судом, который в 2004 году в своем консультативном заключении² подтвердил экстерриториальную применимость правозащитных обязательств Израиля на оккупированной палестинской территории. Консультативное заключение Суда и соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности подтверждают также юридическую применимость четвертой Женевской конвенции к оккупированной палестинской территории.

37. 1 января 2015 года правительство Государства Палестина в соответствии со статьей 12 (3) Римского статута Международного уголовного суда представило заявление о признании осуществления Судом юрисдикции в отношении предполагаемых преступлений, совершенных на оккупированной палестинской территории, включая Восточный Иерусалим, в период после 13 июня 2014 года. 2 января 2015 года правительство Государства Палестина присоединилось к Римскому статуту, сдав на хранение Генеральному секретарю соответствующий документ о присоединении. Римский статут вступил в силу для Государства Палестина 1 апреля 2015 года.

38. 16 января 2015 года Прокурор Международного уголовного суда объявил о начале предварительного изучения ситуации в Палестине с целью установить, соблюдены ли предусмотренные Римским статутом критерии для начала расследования. Это предварительное изучение еще продолжается. 22 мая 2018 года Прокурор получил переданную Государством Палестина ситуацию в Палестине за период с 13 июня 2014 года без какого-либо ограничения срока. Эта передача не затрагивает проводимое Прокурором предварительное изучение.

39. Вышеупомянутые меры свидетельствуют о действиях по обеспечению защиты палестинского гражданского населения, уже осуществляемых Организацией Объединенных Наций, однако этих усилий недостаточно для решения всех проблем, связанных с защитой палестинского гражданского населения, живущего в условиях израильской оккупации, как об этом сказано в резолюции ES-10/20 Генеральной Ассамблеи.

IV. Дополнительные варианты обеспечения защиты

40. В настоящем разделе содержатся описание и анализ возможных дополнительных вариантов обеспечения защиты, которые государства-члены могут пожелать рассмотреть в качестве международного механизма защиты во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции ES-10/20.

Дополнительные ресурсы

41. Для того чтобы расширить международное присутствие и сделать его более заметным, принципиальное значение будет иметь наличие дополнительных ресурсов — как людских, так и финансовых. Вместе с тем уже ощущается острая нехватка средств, выделяемых на цели оказания помощи палестинцам на оккупированной палестинской территории и обеспечение их защиты Организацией Объединенных Наций. Как отмечалось выше, была предоставлена лишь четвер-

² *Legal Consequences of the Construction of a Wall in Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136.

тая часть средств, необходимых для осуществления Плана гуманитарного реагирования на 2018–2020 годы. Кроме того, средства, которые были обещаны на восстановление Газы в 2014 году, не были предоставлены донорами в полном объеме. Наряду с этим сохраняется риск образования дефицита средств, необходимых для оказания чрезвычайной помощи Газе. В настоящее время Канцелярия Специального координатора по ближневосточному мирному процессу возглавляет усилия по сбору средств для укрепления потенциала Организации в плане осуществления ее проектов в Газе, а также средств для самих проектов, включая инициативы, касающиеся критически важных систем водо- и электро-снабжения.

42. Особую обеспокоенность вызывает беспрецедентный дефицит средств для финансирования БАПОР. Агентство было вынуждено начать болезненные сокращения масштабов чрезвычайной помощи, оказываемой им на оккупированной палестинской территории, и в том числе в июле уволить или сократить рабочее время некоторых своих сотрудников. Что касается Газы, то после того как было объявлено о введении этих мер, в работе БАПОР начались серьезные сбои. Под угрозой оказались основные оказываемые Агентством услуги, в том числе услуги по обеспечению образования для примерно 300 000 детей на оккупированной палестинской территории. Любые сбои в оказании услуг, предусмотренных мандатом Агентства, создадут трудности для палестинских беженцев, и без того находящихся в уязвимом положении, и могут привести к еще большей нестабильности в Ближневосточном регионе.

Назначение специальных гражданских наблюдателей

43. Хотя защита, предполагающая присутствие невооруженных наблюдателей (независимо от того, будут ли это полицейские или гражданские наблюдатели и будут ли они направлены Организацией Объединенных Наций или третьей стороной), не предусматривает обеспечения физической защиты за счет потенциального или фактического использования вооруженных сил, такая защита является еще одним заслуживающим рассмотрения вариантом. Присутствие наблюдателей можно было бы обеспечить в случаях, если будут обнаружены недостатки в механизмах мониторинга и отчетности и если это будет позволять обстановка на местах. Следует отметить, что в прошлом такие механизмы задействовались группами государств-единомышленников. Как правило, миссии наблюдателей развертываются для мониторинга подпадающего проверке соблюдения соглашения о прекращении огня или другого соглашения в рамках переходного механизма, одобренного всеми соответствующими сторонами. Если такая миссия примет форму миссии Организации Объединенных Наций, то потребуются мандат Организации Объединенных Наций.

44. Развертывание миссии наблюдателей потребует согласия и содействия соответствующих сторон. Такие согласие и содействие проявились и до сих пор проявляются во временном международном присутствии в Хевроне, мандат которого гласит, что его наблюдатели, облаченные в характерную униформу с особой эмблемой, оказывают содействие в мониторинге и представлении информации об усилиях по поддержанию нормальной жизни в городе Хевроне, создавая тем самым чувство безопасности среди палестинцев в Хевроне.

Физическая защита

45. В докладе Гулдинга физическая защита определяется как «направление вооруженных сил в целях сдерживания и, в случае необходимости, в целях противодействия любым угрозам безопасности защищаемых лиц». Вместе с тем в до-

кладе сделан вывод о том, что варианты обеспечения физической защиты сопряжены с весьма реальными сложностями и что на тот момент они не являлись практически осуществимыми ввиду отсутствия согласия со стороны Израиля и опасений по поводу того, что развертывание таких сил негативно скажется на выполнении оккупирующей державой своих обязательств по четвертой Женевской конвенции. Сегодня эти замечания столь же актуальны, как и тридцать лет назад. Существующие мандаты, которые были определены Советом Безопасности для миссий Организации в этом районе, не предусматривают обеспечения защиты гражданского населения. Решение относительно рассмотрения вопроса о том, следует ли расширить какой-либо из мандатов в регионе, остается за членами Совета Безопасности.

Обеспечение защиты при управлении со стороны Организации Объединенных Наций

46. В июле 2014 года во время конфликта в секторе Газа и южной части Израиля Президент Государства Палестина направил Председателю Совета Безопасности письмо с просьбой установить на территории Государства Палестина режим международной защиты под эгидой Организации Объединенных Наций, главная цель введения которого заключалась бы в обеспечении защиты палестинского народа, живущего в Газе (S/2014/514).

47. Секретариат провел внутренний обзор исторических прецедентов в отношении режимов, которые были разработаны для обеспечения защиты в той или иной форме для районов территории и их жителей за последние 100 лет. Впоследствии в октябре 2015 года Генеральный секретарь представил результаты этого обзора членам Совета Безопасности (S/2015/809).

48. Что касается рассматриваемых в этом обзоре случаев, в которых управление территорией осуществлялось Лигой Наций или Организацией Объединенных Наций, то осуществимость таких сценариев зависит от наличия согласия и содействия соответствующих сторон, включая Израиль. Потенциальная ценность, которую такие режимы могли бы иметь в текущих условиях, определяется тем, каким образом они могут способствовать достижению мирного урегулирования конфликта путем переговоров или служить переходным механизмом на пути к выработке путем переговоров решения, основанного на принципе сосуществования двух государств.

V. Замечания

49. Обеспечение защиты гражданского населения является одним из главных компонентов в усилиях по поддержанию мира и безопасности и в повестке дня в области предотвращения, которую я представил в мае 2017 года и в рамках которой первостепенное внимание уделяется деятельности Организации Объединенных Наций, направленной на то, чтобы помочь странам избежать возникновения кризисов, которые могут иметь серьезные последствия для человечества и подорвать при этом деятельность учреждений и их способность добиться мира и развития. Как указано в настоящем докладе, Организация Объединенных Наций уже осуществляет большое количество инициатив по защите. Вместе с тем для решения вопросов защиты палестинского гражданского населения, упомянутых в резолюции ES-10/20 Генеральной Ассамблеи, этих мер недостаточно. Основное решение всех проблем, касающихся защиты, носит политический характер, однако до тех пор пока такое решение не будет найдено, государства-члены могут продолжать изучение всех ориентированных на практику и осуществимых мер, которые позволят существенно усилить защиту палестинского

гражданского населения. Такие меры будут также содействовать повышению безопасности израильских граждан.

50. В соответствии с международным правом прав человека, каждый должен отстаивать право на жизнь и обеспечивать его соблюдение. Позволяя государствам предпринимать шаги, необходимые для обеспечения их безопасности, международное право, включая принципы, закрепленные в четвертой Женевской конвенции, обязывает все государства и негосударственные стороны в конфликтах обеспечивать соблюдение священного права на жизнь, в том числе посредством соблюдения принципов избирательности, предосторожности и соразмерности. Целенаправленные нападения на гражданских лиц, особенно на детей, неприемлемы. Я призываю все соответствующие стороны воздерживаться от любых действий, которые могут подвергнуть опасности гражданское население. Я напоминаю всем сторонам об их обязательствах по международному гуманитарному праву, а именно об обязательствах обеспечивать защиту гражданского населения и гражданской инфраструктуры, не наносить ударов по объектам гражданской инфраструктуры, уважать и защищать медицинский персонал и не совершать нападений на больницы и другие медицинские учреждения, о чем напоминает Совет Безопасности в своей резолюции [2286 \(2016\)](#). Те, кто виновен в совершении нарушений международного гуманитарного права, должны быть привлечены к ответственности.

51. После более чем 50 лет израильской военной оккупации палестинцы на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, по-прежнему находятся в особо уязвимом положении в том, что касается запугиваний, потери имущества и дохода, а также различных нарушений международного гуманитарного права и права прав человека. Затянувшаяся военная оккупация в сочетании с постоянными угрозами безопасности, неэффективностью политических институтов и зашедшим в тупик мирным процессом создают в плане обеспечения защиты весьма сложную проблему политического, правового и практического характера. В ходе операций в Газе также возникают сложности ввиду проблем в области безопасности и финансовых проблем. Все уполномоченные субъекты несут ответственность за защиту палестинского гражданского населения согласно применимым правовым положениям. Как указано в настоящем докладе, Организация Объединенных Наций будет продолжать использовать средства для защиты палестинского гражданского населения в этих сложных условиях.

52. Даже несмотря на отсутствие на текущий момент соглашения об окончательном статусе, имеются возможности для расширения посреднических усилий Организации Объединенных Наций, направленных на содействие достижению договоренностей о защите гражданского населения и критически важной инфраструктуры, а также о постепенных шагах, которые позволили бы найти выход из тупиковых политических ситуаций. Можно было бы изучить возможности расширения существующих механизмов защиты и предотвращения нарушений в будущем, в том числе возможность задействования дополнительных сотрудников по политическим вопросам, правам человека и координации для повышения эффективности мониторинга, ситуационного анализа и координации деятельности и мер по защите. Для развертывания Организацией Объединенных Наций воинских подразделений, вооруженных или невооруженных полицейских подразделений или задействования невооруженных наблюдателей (военных или гражданских) потребуются мандат Организации Объединенных Наций и согласие и содействие соответствующих сторон на местах.

53. Крайне важно сохранить и укрепить усилия по обеспечению защиты, безопасности и благополучия палестинцев, предпринимаемые в настоящее время Организацией Объединенных Наций, — особенно с учетом текущего дефицита

финансовых средств, с которым столкнулись гуманитарные организации и учреждения, занимающиеся вопросами развития, на местах, и в частности БАПОР. Я настоятельно призываю все государства-члены увеличить свои финансовые взносы и расширить политическую поддержку этих усилий.

54. Я повторяю призыв, с которым обратился в 2017 году к Совету по правам человека: мы должны бороться за права человека, избегая пристрастности и двойных стандартов, не допуская использования прав человека в качестве политического инструмента и отстаивая принцип верховенства права и необходимость обеспечения правосудия и подотчетности. Я призываю все государства-члены работать со мной и с партнерами, чтобы помочь им добиться защиты их прав и выполнения их обязательств при полном соблюдении принципов равенства и гуманности и согласно международному праву.

55. Поддержка усилий по восстановлению контроля правительства Государства Палестина над Газой в соответствии с принципами, выдвинутыми Организацией освобождения Палестины и «четверкой», имеет исключительное значение для обеспечения долгосрочной защиты палестинцев в Газе и облегчения тяжелого гуманитарного и экономического положения путем снятия израильской блокады в соответствии с резолюцией 1860 (2009) Совета Безопасности. Я решительно поддерживаю усилия, возглавляемые Специальным координатором по ближневосточному мирному процессу и направленные на ускорение осуществления в Газе проектов, касающихся критически важной инфраструктуры. Этот основанный на принципе сотрудничества подход, в рамках которого внимание уделяется политическим аспектам, аспектам безопасности и экономическим и гуманитарным аспектам ситуации на оккупированной палестинской территории в соответствии с резолюциями Организации Объединенных Наций, созвучен моему видению системы Организации Объединенных Наций, которое предусматривает, что ее гуманитарный компонент, компонент развития и политический компонент работают сообща для достижения общих политических целей.

56. Активизация усилий Организации Объединенных Наций, в том числе через «четверку», в целях достижения прочного политического урегулирования конфликта имеет принципиальное значение, поскольку в конечном счете такое урегулирование является единственным способом обеспечения полной защиты палестинцев. Эта трагическая ситуация свидетельствует о насущной необходимости активизировать мирный процесс. Законные стремления обоих народов можно будет реализовать только в том случае, если будет воплощена в жизнь концепция сосуществования двух государств, живущих бок о бок в условиях мира, безопасности и взаимного признания, с Иерусалимом в качестве столицы Израиля и Государства Палестина и если раз и навсегда путем переговоров будут решены все вопросы об окончательном статусе.