

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ

UN. LIBRARY

3 DEC 1957

MB

UN/SC COLLECTION



ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ
ВТОРОЙ СЕССИИ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

ДОПОЛНЕНИЕ № 11

**СПЕЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ВОПРОСАМ ПАЛЕСТИНЫ**

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

ТОМ I

Лейк Сонсес

Нью-Йорк

1947 г.

Настоящий документ представляет собой первый том полного доклада Специальной комиссии Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины. Остальные три тома будут опубликованы в возможно краткий срок и будут содержать следующий материал:

Том II: Приложения 1—21, добавление и карты. Добавление включает оговорки и заявления членов Специальной комиссии, относящиеся к настоящему докладу.

Том III: Приложение А: отчеты открытых заседаний.

Том IV: Приложение В: отчеты закрытых заседаний.

ОБЪЕДИНЕННЫЕ НАЦИИ



ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ
ВТОРОЙ СЕССИИ
ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

ДОПОЛНЕНИЕ № 11

**СПЕЦИАЛЬНАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ВОПРОСАМ ПАЛЕСТИНЫ**

ДОКЛАД ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

ТОМ I

Лейк Соксес
Нью-Йорк
1947 г.

A/364*

3 сентября 1947 г.

* Настоящий документ воспроизведен в Нью-Йорке по оригиналу, изданному в Женеве как документ A/АС.13/82.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

	Стр.	Глава	Стр.
ПРЕДИСЛОВИЕ	IV		
ВВЕДЕНИЕ	IV		
Глава	Стр.		
I. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ПАЛЕСТИНЫ И ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ			
А. Создание Специальной комиссии: ее круг ведения и состав	1		
В. Краткий отчет о деятельности Специальной комиссии	3		
II. ЭЛЕМЕНТЫ КОНФЛИКТА			
А. Географические и демографические факторы	10		
В. Экономические условия	13		
С. Палестина под мандатом	19		
Д. Противоречивые притязания	31		
III. РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И СВЯТЫЕ МЕСТА	38		
IV. ГЛАВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ВЫДВИНУТЫЕ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ ПАЛЕСТИНСКОГО ВОПРОСА			
Общие замечания	41		
Главные предложения комиссий и планы британского правительства, выработанные до создания настоящей Комиссии	41		
Предложения, представленные Комиссии	42		
Резюме	43		
V. РЕКОМЕНДАЦИИ (I)			
Вступительные замечания	44		
<i>Раздел А.</i> Рекомендации, принятые единогласно	44		
<i>Раздел В.</i> Рекомендация, утвержденная значительным большинством голосов	48		
VI. РЕКОМЕНДАЦИИ (II)			
<i>Часть I.</i> План раздела Палестины на основе экономического союза	49		
Обоснование	49		
		Рекомендации:	
		А. Раздел и независимость	50
		В. Переходный период и конституция	50
		С. Декларация	51
		Д. Экономический союз	53
		Е. Активы	54
		Ф. Прием в члены Организации Объединенных Наций	54
		Замечания относительно раздела	54
		<i>Часть II.</i> Границы	55
		<i>Часть III.</i> Город Иерусалим	58
		VII. РЕКОМЕНДАЦИИ (III)	
		План федеративного государства	
		Обоснование решения вопроса путем создания федеративного государства	60
		Рекомендации:	
		I. Независимое палестинское государство	61
		II. Очерк структуры и необходимых положений в конституции Палестины	61
		III. Границы арабского и еврейского государств в составе независимого федеративного палестинского государства	63
		IV. Капитуляции	63
		V. Святые Места, религиозные интересы и Иерусалим	
		А. Религиозные интересы и Святые Места	63
		В. Иерусалим	64
		С. Неотменяемость вышеприведенных положений	65
		VI. Международная ответственность в отношении еврейских перемещенных лиц	65
		VII. Еврейская иммиграция в Палестину	65
		VIII. ОГОВОРКИ И ЗАМЕЧАНИЯ	67

ПРЕДИСЛОВИЕ

Специальная комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины (UNSCOP) закончила свою работу в течение короткого периода в три месяца, установленно-го Генеральной Ассамблеей. Это потребовало не-квалифицированной напряженности в работе Комис-сии. Приложены были все усилия к тому, чтобы, по возможности, избежать непростительных оши-бок и пробелов. Можно предвидеть, однако, что лица, изучавшие палестинский вопрос в тече-ние многих лет, обнаружат некоторые недостат-ки.

Палестинская проблема не принадлежит к той категории проблем, разрешение которых обу-славливается накоплением подробных сведений. Если бы это было так, то вопрос этот был бы разрешен много лет тому назад. Многие стра-ны являлись объектом стольких общих и деталь-ных исследований — официальных и неофици-альных — в особенности в течение последних десяти лет. Проблема Палестины относится,

главным образом, к области человеческих отно-шений и политических прав, и ее разрешение может быть осуществлено лишь путем правиль-ной оценки общего положения и стремления найти гуманное разрешение этого вопроса. В этом отношении мнения членов международного комитета, являющихся представителями различ-ных цивилизаций и направлений мысли и обла-дающих неодинаковым подходом к этому вопро-су, могут иметь некоторую ценность.

Хотя для разрешения палестинского вопроса и предлагается два решения, — решения боль-шинства и меньшинства членов Комиссии, — однако следует иметь в виду, что оба проекта исходят из принципов и выводов, в большинстве случаев установленных единогласно.

Это единогласие сможет помочь Генеральной Ассамблее разрешить пренепопеченный челове-ческой трагедией вопрос, сложность и много-сторонность которого привели к неудаче все-прежние попытки его разрешить.

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий том содержит доклад и рекоменда-ции, представленные второй сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Специальной комиссией по вопросам Палести-ны. Документ этот состоит из предисловия, вось-ми глав, добавления и ряда приложений.

Фактические сведения, помещенные в первых четырех главах, имеют целью иллюстрировать различные стадии работы Комиссии и служить основой для рассматриваемой ею проблемы.

Глава I содержит историю возникновения и учреждения Специальной комиссии и дает крат-кий отчет о ее деятельности в Лейк-Сокесс, Иерусалиме, Бейруте и Женеве.

Глава II анализирует основные географиче-ские, демографические и экономические факто-ры и дает обзор истории Палестины под ман-датом. Здесь же даны изложение и анализ при-тязаний арабов и евреев.

Глава III разбирает особый аспект палестин-ской проблемы, рассматривая Палестину как Святую Землю, священную для трех мировых ре-лигий.

Глава IV состоит из анализа и резюме наибо-лее важных решений, предложенных до создания Комиссии или представленных последней в виде устных или письменных заявлений.

Следующие три главы (V, VI и VII) содержат рекомендации и предложения, являющиеся глав-ным результатом трехмесячной работы Комис-сии.

Глава V содержит одиннадцать единогласно принятых рекомендаций, касающихся общих принципов. За ними следует еще одна рекомен-дация такого же характера, при принятии кото-рой два члена Комиссии голосовали против.

Главы VI и VII содержат, соответственно, проект большинства и проект меньшинства бу-дущего правительства Палестины, включая по-ложения о границах.

Последняя глава содержит список оговорок и замечаний некоторых делегаций, относящихся к ряду специфических вопросов. Текст этих ого-ворок и замечаний приводится в добавлении к настоящему докладу.

ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ПАЛЕСТИНЫ И ЕЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. СОЗДАНИЕ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ:
ВНЕ КРУГА ВЕДЕНИЯ И СОСТАВА

*Созыв и повестка для специальной сессии
Генеральной Ассамблеи*

1. 2 апреля 1947 г. делегация Соединенного Королевства обратилась с письмом¹ к исполняющему обязанности Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций с просьбой о включении вопроса о Палестине в повестку дня следующей очередной сессии Генеральной Ассамблеи, а также о созыве в кратчайший срок специальной сессии Генеральной Ассамблеи для создания и инструктирования специальной комиссии в целях подготовки этого вопроса для рассмотрения его на следующей очередной сессии Генеральной Ассамблеи. В письме было также указано, что Соединенное Королевство представит Генеральной Ассамблее отчет о своем мандатном управлении Палестиной и будет просить Ассамблею сделать рекомендации на основании статьи 10 Устава относительно будущего правительства Палестины.

2. Генеральный Секретарь г-н Трюгве Ли, основываясь на правиле 4 временных правил процедуры Генеральной Ассамблеи, уведомил государства, входящие в состав членов Организации о желательности созыва специальной сессии. К 13 апреля 1947 г. требуемое большинство государств изъявило согласие на созыв специальной сессии, и Генеральный Секретарь созвал первую специальную сессию Генеральной Ассамблеи на 28 апреля 1947 г., в зале Генеральной Ассамблеи во Флоринг-Медоу, Нью-Йорк.

3. Пять государств-членов Организации (Египет, Ирак, Сирия, Ливан и Саудовская Аравия) обратились² к Генеральному Секретарю с просьбой о включении в повестку дня специальной сессии следующего дополнительного вопроса: «Прекращение мандата над Палестиной и объявление ее независимости».

4. Генеральный комитет Ассамблеи на своем двадцать восьмом заседании рекомендовал включить в повестку дня и передать на рассмотрение Первого комитета вопрос, представленный правительством Соединенного Королевства.³ После надлежащего рассмотрения вопроса, представленного арабскими государствами на двадцать девятом, тридцатом и тридцать первом заседаниях, Генеральный комитет решил большинством восьми голосов против одного, при трех воздержавшихся, не рекомендовать включения в повестку дня этого вопроса.⁴

5. Рекомендации Генерального комитета бы-

ли затем приняты Генеральной Ассамблеей на ее семидесятом и семьдесят первом пленарных заседаниях.⁵

6. В результате единственным пунктом на повестке дня специальной сессии оказался вопрос, представленный Соединенным Королевством, а именно, «Создание и инструктирование специальной комиссии в целях подготовки вопроса о Палестине для рассмотрения его на второй очередной сессии». Согласно постановлению Генеральной Ассамблеи, вопрос этот был передан на рассмотрение Первого комитета Ассамблеи.

Впрос организаций и отдельных лиц

7. Согласно рекомендации Генерального комитета, Генеральная Ассамблея также постановила, что Первый комитет должен заслушать заявление Еврейского агентства для Палестины и принять решение относительно заявлений других организаций, желающих высказать свои взгляды по палестинскому вопросу.⁶

8. Обсудив этот вопрос, Первый комитет решил на своем сорок восьмом заседании предоставить Высшему арабскому комитету право быть заслушанным Комитетом.⁷ Генеральная Ассамблея заявила, что это решение является правильным истолкованием ее намерения.⁸

9. В соответствии с этим представители Еврейского агентства для Палестины и Высшего арабского комитета представили свои взгляды относительно создания и инструктирования специальной комиссии, образование которой рассматривалось Ассамблеей.⁹

10. Заявления о желании быть заслушанными Комитетом, представленные другими организациями, были отклонены по той причине, что эти организации не отвечали требованию, предъявляемому Первым комитетом, а именно, что выступления разрешаются только организациям, представляющим значительный элемент населения Палестины. Было указано, что это решение не исключает возможности выступления этих организаций перед специальной комиссией, после того как этот орган будет создан.

⁵ Там же, том I, 70-е заседание, стр. 23 англ. текста, 71-е заседание, стр. 59—60 англ. текста.

⁶ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на первой специальной сессии, резолюция 104 (S-1), стр. 5.

⁷ Официальные отчеты первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, том III, стр. 103 англ. текста.

⁸ Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на ее первой специальной сессии, резолюция 105 (S-1), стр. 5.

⁹ Официальные отчеты первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, том III. Еврейское агентство для Палестины: 50-е заседание, стр. 108 и дальше, 52-е заседание, стр. 178 и дальше, 54-е заседание, стр. 251 и дальше и 55-е заседание, стр. 273 и дальше. Высший арабский комитет: 52-е заседание, стр. 189 и дальше и 55-е заседание, стр. 266 и дальше (всюду англ. текста).

¹ Текст письма приведен в приложении № 1.

² Текст сообщений приведен в приложении № 2.

³ Официальные отчеты первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, том II, стр. 12 англ. текста.

⁴ Там же, стр. 81 англ. текста.

11. На первом заседании Генерального комитета представитель Индии задал вопрос сэру Александру Кадогану относительно заявления, сделанного «авторитетным представителем» правительства Соединенного Королевства о том, что в настоящее время оно не может заявить, что оно примет эти рекомендации, каковы бы они ни были. Сэр Александр Кадоган ответил, что в действительности было сделано следующее заявление: «Я не могу себе представить, как правительство Соединенного Королевства может согласиться проводить в жизнь неприемлемую для него политику». ¹⁰ Это не означает, что правительство не примет никаких рекомендаций Ассамблеи, но что оно откажется от выполнения неправильного, по его мнению, решения.

12. На пятьдесят втором заседании Первого комитета представитель Соединенного Королевства сделал дополнительное заявление, разъясняющее позицию своего правительства. Он сказал, между прочим, следующее:

«В течение многих лет мы пытались разрешить палестинскую проблему. Не сумев до сих пор разрешить эту проблему, мы передаем ее Организации Объединенных Наций в надежде, что она успеет в деле, в котором мы потерпели неудачу. Если Организация Объединенных Наций сможет найти справедливое решение, приемлемое для обеих сторон, трудно себе представить, чтобы мы его не приветствовали. Все, что мы хотим сказать, — и я недавно сделал эту оговорку, — это то, что мы не должны одни быть ответственны за проведение в жизнь решения, которое неприемлемо для обеих сторон и не соответствует нашим убеждениям». ¹¹

Решения Первого комитета

13. Первый Комитет провел двенадцать заседаний, посвященных рассмотрению вопроса о создании и инструктировании специальной комиссии по вопросам Палестины.

14. Что касается круга ведения, то было решено наделить специальную комиссию самыми широкими полномочиями для расследования и установления фактов по всем вопросам, относящимся к проблеме. Комитет утвердил окончательный текст полномочий на пятьдесят пятом и пятьдесят шестом заседаниях. ¹²

15. Дискуссии относительно состава специальной комиссии касались главным образом вопроса о включении или не включении в состав Комиссии пяти постоянных членов Совета Безопасности. После длительных прений на пятьдесят седьмом заседании была принята австралийская резолюция, предусматривающая, что специальная комиссия должна состоять из одиннадцати членов, без включения пяти постоянных членов Совета Безопасности. Эта резолюция была принята тринадцатью голосами против одиннадцати, при двадцати девяти воздержавшихся. ¹³ После этого большинством тридцати девяти

голосов против трех, при десяти воздержавшихся, был утвержден следующий состав комиссии: Австралия, Гватемала, Индия, Иран, Канада, Нидерланды, Перу, Уругвай, Чехословакия, Швеция и Югославия. ¹⁴

Окончательные постановления Генеральной Ассамблеи

16. Доклад Первого комитета, включая его окончательную резолюцию о составе и полномочиях Специальной комиссии по вопросам Палестины, обсуждался Генеральной Ассамблеей на семьдесят седьмом, семьдесят восьмом и семьдесят девятом пленарных заседаниях.

17. На семьдесят девятом заседании, состоявшемся 15 мая 1947 г., Генеральная Ассамблея приняла рекомендации Первого комитета окончательным голосованием (по резолюции в целом, после того как каждый пункт голосовался отдельно), при котором сорок пять голосов было подано за резолюцию и семь против, при одном воздержавшемся. ¹⁵

18. Текст окончательной резолюции, — резолюция 106 (S-1), — учреждающей и инструктирующей Специальную комиссию Организации Объединенных Наций по вопросам Палестины, приведен ниже:

«Ввиду того что Генеральная Ассамблея Объединенных Наций была созвана на специальную сессию для создания Специальной комиссии и поручения последней составить доклад по вопросам Палестины в целях представления его на рассмотрение следующей очередной сессии Ассамблеи,

Генеральная Ассамблея постановляет:

1. для вышеуказанной цели создается Специальная комиссия, состоящая из представителей Австралии, Гватемалы, Индии, Ирана, Канады, Нидерландов, Перу, Чехословакии, Швеции, Уругвая и Югославии;

2. Специальной комиссии предоставляются самые широкие полномочия для установления и регистрации фактов и обследования всех вопросов и разногласий, относящихся к палестинской проблеме;

3. Специальная комиссия определяет свою собственную процедуру;

4. Специальная комиссия производит расследование в Палестине и всюду, где она найдет это желательным, собирает и рассматривает показания государства-мандатария, представителей населения Палестины, правительств отдельных стран, а также всех других организаций и отдельных лиц, если она сочтет это нужным; показания эти представляются в каждом отдельном случае, по усмотрению Комиссии, в письменной или устной форме;

5. Специальная комиссия с особой тщательностью рассматривает вопросы, связан-

¹⁰ Официальные отчеты первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, том II, стр. 4 англ. текста.

¹¹ Там же, том III, стр. 183 и дальше англ. текста.

¹² Там же, том III, стр. 265 и дальше англ. текста.

¹³ Там же, том III, стр. 345 и дальше англ. текста.

¹⁴ Там же, том III, стр. 361 и дальше англ. текста.

¹⁵ Там же, том I, стр. 77 англ. текста. (Голосовали против: Афганистан, Египет, Ирак, Ливан, Саудовская Аравия, Сирия и Турция; воздержался от голосования Сиам).

ные с религиозными интересами ислама, юдаизма и христианства в Палестине;

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

7. доклад Специальной комиссии препровождается Генеральному Секретарю не позже 1 сентября 1947 г., чтобы его можно было разослать членам Объединенных Наций заблаговременно и передать на рассмотрение второй очередной сессии Генеральной Ассамблеи;

Генеральная Ассамблея

8. *предлагает* Генеральному Секретарю договориться с надлежащими властями государств, на территории которых Специальная комиссия может пожелать заседать или передвигаться, о предоставлении ей необходимого содействия, а также предоставить в распоряжение Специальной комиссии соответствующий персонал;

9. *уполномочивает* Генерального Секретаря возместить путевые расходы и суточные представителям и заместителям представителей всех правительств, представленных в Специальной комиссии на основаниях и в форме, которые он найдет наиболее подходящими в данных обстоятельствах».

19. На том же заседании (семьдесят девятом) Генеральная Ассамблея единогласно (при нескольких воздержавшихся от голосования) приняла следующую резолюцию, — 107(S-1), — предложенную норвежским представителем:

«Генеральная Ассамблея

призывает все правительства и народы, в особенности население Палестины, воздержаться, в ожидании принятия Генеральной Ассамблеей мер по докладу Специальной комиссии по вопросам Палестины, от угрозы применения силы или от применения ее, а также от других действий, которые могли бы создать атмосферу, препятствующую скорейшему разрешению палестинского вопроса».

Члены Комиссии и секретариат

20. В ответ на телеграмму Генерального Секретаря с просьбой о возможно скорейшем назначении представителей в Специальную комиссию правительства одиннадцати государств, входящих в состав Комиссии, уведомили Генерального Секретаря о назначении следующих представителей и заместителей:

Австралия

Дж. Д. Л. ХУД, представитель
С. Л. АТИЕО, заместитель

Гватемала

Хорхе Гарсиа ГРАНАДОС, представитель
Е. З. ГОНСАЛЕС, заместитель

Индия

Сэр Абдур РАХМАН, представитель
Венката ВИСВАНАТАН, заместитель
Х. ДАЯЛЬ, второй заместитель

Иран

Насрола ЭНТЕЗАМ, представитель
Али АРДАЛАН, заместитель

Канада

Судья И. С. РЕНД, представитель
Леон МЕЙРАНД, заместитель

Нидерланды

Н. С. БЛОМ, представитель
А. И. СПИТС, заместитель

Перу

Альберто УЛЬОА, представитель
Артуро Гарсиа САЛАСАР, заместитель

Уругвай

Профессор Энрике Родригес ФАБРЕГАТ,
представитель
Секко ЭЛЛАУРИ, заместитель

Чехословакия

Карел ЛИСИЦКИЙ, представитель
Рихард ПЕХ, заместитель

Швеция

Судья Эмиль САНДСТРЕМ, представитель
Поль МОН, заместитель

Югославия

Владимир СИМИЧ, представитель
Иозе БРИЛЕЙ, заместитель

21. В соответствии с пунктом 8 резолюции, учреждающей и инструктирующей Специальную комиссию, Генеральный Секретарь назначил секретариат, состоящий из пятидесяти семи сотрудников и возглавляемый г-ном Виктором Ху (Помощник генерального секретаря по Департаменту по делам опеки и информации о самоуправляющихся территориях), являющимся личным представителем Генерального Секретаря в Комиссии, и г-ном Альфонсо Гарсиа Роблесом (Директор Общеполитического отдела Департамента по делам Совета Безопасности) в качестве главного секретаря Комиссии.

В. КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛЬНОЙ КОМИССИИ

22. Первое заседание Специальной комиссии по вопросам Палестины состоялось в понедельник 26 мая 1947 г. в 3 ч. дня во временных помещениях Организации Объединенных Наций в Лейк Соксес, Нью-Йорк.

23. С этого дня до 31 августа 1947 г. — дня подписания настоящего доклада — Комиссия провела шестнадцать открытых и тридцать шесть закрытых заседаний. Деятельность Комиссии разделяется, в целях настоящего краткого отчета и в зависимости от местопребывания Комиссии, на периоды, соответствующие работе Комиссии в Лейк Соксес, Иерусалиме, Бейруте и Женеве.

Работа Комиссии в Лейк Соксес

24. Первое заседание было открыто Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций. Председательствуя на этом заседании, Генеральный Секретарь обратился к членам Комиссии с приветственной речью и под-

черкнул важность стоящей перед Комиссией задачи. Члены Комиссии получили первые три тома рабочих документов по вопросам Палестины, составленных Секретариатом.¹⁷

25. В целях обмена мнениями по вопросу о будущей работе Комиссия решила продолжать свои дискуссии на закрытых заседаниях. В результате предварительных дискуссий было решено создать подготовительную рабочую группу, которая должна была представить на рассмотрение Комиссии некоторые предложения, касающиеся различных организационных вопросов.

26. Подготовительная рабочая группа провела три заседания в здании Empire State Building и представила Комиссии свои предложения на втором заседании, состоявшемся в понедельник 2 июня 1947 г. в Лейк Соксес.

27. На этом втором заседании, а также на третьем и четвертом заседаниях, состоявшихся соответственно, 3 и 6 июня, Комиссия приняла следующие решения:

а) Судья Эмиль Сандстрем (Швеция) и д-р Альберто Ульоа (Перу) были избраны, соответственно, председателем и заместителем председателя.

б) Были утверждены временные правила процедуры (см. приложение № 3).

в) Было решено запросить письменные заявления от организаций, изъявивших желание быть заслушанными в Нью-Йорке, но не принимать от них устных заявлений до отъезда Комиссии.

г) Было решено отложить до приезда в Палестину обсуждение сообщений от перемещенных лиц, просящих Комиссию посетить сборные пункты в Европе.

д) Правило 31, касающееся назначения представителей по связи, было доведено до сведения государства-мандатария, Еврейского агентства для Палестины и Высшего арабского комитета.

е) Был утвержден предварительный план работы, предусматривающий, что, по прибытии в Палестину, Комиссия, во-первых, запросит палестинское правительство о представлении фактической информации об его организации и функциях, а также о других относящихся к этому вопросу данных; во-вторых, обратится с просьбой к арабским и еврейским представителям по связи о представлении соображений по поводу этих данных; в-третьих, произведет краткое обследование положения в стране и,

¹⁷ Volume I, *Reference Library on Palestine* (document A/AC.13/1, 82 pages);

Volume II, *Principal Documents of Governments and Recognized Agencies Suggesting Solutions of the Palestine Question, and Reactions thereto* (document A/AC.13/2, 356 pages);

Volume III, *General Background Survey* (document A/AC.13/3, 294 pages);

The following two volumes were later added to this documentation and distributed at Geneva:

Volume IV, *Tabulated Summary of Material contained in the Written and Oral Statements submitted to the Special Committee on Palestine before their Departure from Jerusalem* (document A/AC.13/69, 221 pages);

Volume V, *Index to Records of the first special session of the General Assembly* (document A/AC.13/74, 60 pages).

в-четвертых, проведет ряд заседаний для заслушания организаций и отдельных лиц.

Работа Комиссии в Палестине

28. Комиссия прибыла в Палестину отдельными группами 14 и 15 июня и заседала первый раз в Иерусалиме (пятое заседание) в понедельник 16 июня 1947 г. в здании Христианской ассоциации молодых людей.

а) РЕШЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПОРЯДКА РАБОТЫ

29. Комиссия приступила к осуществлению решения, принятого на последнем заседании в Нью-Йорке, о посещении различных частей Палестины. При составлении маршрута были приняты в соображение три документа: проект маршрута, предложенный палестинским правительством, другой проект, предложенный Еврейским агентством для Палестины, и проект, разработанный нидерландским представителем на основании первых двух маршрутов. Предложенные маршруты были переданы для рассмотрения и составления доклада Подкомитету № 1, состоящему из заместителей представителей под председательством г-на Ральфа Бонча, сотрудника Секретариата. На основании предложений Подкомитета, Комиссия на следующих заседаниях утвердила маршрут, который и был осуществлен в период с 22 июня по 3 июля. (Подробное описание поездки помещено в приложении № 4).

б) НАЗНАЧЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ДЛЯ СВЯЗИ

30. Палестинское правительство известило Комиссию, что оно назначило г-на Д. С. Макгиливрея лицом, ответственным за связь с Комиссией и что г-н Х. С. Добс будет являться помощником по административным вопросам. Еврейское агентство для Палестины назначило своими представителями для связи майора Обри С. Эбана и Давида Хоровица.

31. На 37-м заседании Комиссия получила извещение, что в соответствии с правилом 31 временных правил процедуры государство-мандатарий назначило г-на Д. С. Макгиливрея своим представителем для связи с Комиссией в Женеве.

в) ОТКАЗ ВЫСШЕГО АРАБСКОГО КОМИТЕТА ОТ СОТРУДНИЧЕСТВА

32. На своем пятом заседании (первом в Иерусалиме) Комиссия была извещена телеграммой Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций о решении Высшего арабского комитета воздержаться от сотрудничества со Специальной комиссией.¹⁸ Это извещение было оглашено на седьмом заседании, и, хотя Комиссия единогласно выразила надежду, что все стороны окажут ей свое содействие, решено было не предпринимать по этому поводу никаких формальных шагов, так как накануне председатель обратился с призывом по радио ко всем сторонам оказать Комиссии полное содействие.¹⁹

33. На 22-м и 23-м заседаниях, состоявшихся 8 июля, Комиссия опять обсуждала вопрос об обращении к Высшему арабскому комитету с просьбой о сотрудничестве. Комиссия

¹⁸ Приложение № 5. ¹⁹ Приложение № 6.

подтвердила свое желание заручиться содействием арабов и после обсуждения способов, посредством которых это лучше всего могло бы быть осуществлено, постановила направить письмо непосредственно Высшему арабскому комитету, выражая сожаление, что последний отказался сотрудничать с Комиссией, и вторично приглашая его оказать полное содействие, как об этом говорил председатель в его радиопередаче от 16 июня.

34. 10 июля было получено письмо от г-на Джамала Хуссейни, заместителя председателя Высшего арабского комитета, с заявлением, что последний не имеет никаких оснований для пересмотра своего первоначального решения воздержаться от сотрудничества, представленного Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций 13 июня 1947 года.²⁰

д) УСТНЫЕ И ПИСЬМЕННЫЕ ЗАЯВЛЕНИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ, ОРГАНИЗАЦИЙ, РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНОВ И ОТДЕЛЬНЫХ ЛИЦ

35. В соответствии со своим решением, принятым в Лейк Соксес, Комиссия посвятила шестое заседание получению фактической информации от представителей палестинского правительства, сэра Генри Горнея, главного секретаря, и г-на Д. С. Макгиливрея. По просьбе свидетелей и ввиду существующего в Палестине положения заседание было закрытым.

36. На восьмом заседании представителям Еврейского агентства для Палестины г-ну М. Чертоку и г-ну Д. Хоровицу была дана возможность высказать свои взгляды по поводу *Обзора Палестины*, изданного палестинским правительством, и дать сведения, подобные тем, которые были даны на шестом заседании правительственными должностными лицами.

37. На десятом заседании Комиссия решила, что было получено достаточное число просьб от организаций и отдельных лиц о предоставлении им права быть заслушанными Комиссией, чтобы оправдать назначение подкомитета, который ведал бы этой работой. Поэтому был создан Подкомитет № 2, состоящий из представителей Австралии, Нидерландов, Уругвая и Югославии, а также личного представителя Генерального Секретаря. Г-н Н. С. Блом, представитель Нидерландов, был избран председателем. Подкомитет заседал два раза, 24 и 25 июня, и представил на тринадцатом заседании Комиссии свои рекомендации относительно а) критериев для отбора заявлений и б) списка организаций и отдельных лиц, которых следует заслушать согласно этим критериям. Эти рекомендации были одобрены с незначительными изменениями.²¹

38. Подкомитет представил еще три доклада,²² включающие рекомендации. Руководствуясь этими докладами и непосредственно рас-

смотрев ряд просьб. Комиссия решила заслушать в Иерусалиме заявления палестинского правительства, Еврейского агентства для Палестины, ряда других еврейских организаций и религиозных групп и г-на Хаима Вейцмана как частного лица.²³

39. По предложению некоторых членов Комиссии, считающих, что необходимо заслушать представителей арабских государств, Комиссия постановила пригласить арабские государства изложить свои взгляды по вопросам Палестины.

40. Было решено направить соответствующие письма от имени личного представителя Генерального Секретаря консулам Египта, Ирака, Ливана, Саудовской Аравии, Сирии и Трансиордании в Иерусалиме, и правительству Йемена через ливанского генерального консула,²⁴ предоставить арабским государствам, по соглашению между ними, выбрать время и место, удобные как для них, так и для Комиссии.

41. Письма, изъявляющие согласие, были получены от правительств Египта, Ирака, Ливана, Саудовской Аравии и Сирии, причем Бейрут был избран местом встречи.²⁵

42. Генеральный консул Трансиордании ответил от имени своего правительства, что ввиду того что Трансиордания не является членом Организации Объединенных Наций, правительство Трансиордании не считает возможным посылать представителя за пределы своей территории для дачи показаний, но что оно готово принять Комиссию или любого члена Комиссии, желающего посетить Трансиорданию с этой целью.²⁶

43. Приняв к сведению это сообщение, Комиссия, на своем тридцать четвертом заседании, постановила уведомить генерального консула Трансиордании о своем сожалении по поводу решения его правительства не посылать представителя в Бейрут и сообщить ему, что за недостатком времени Комиссия не в состоянии посетить Трансиорданию в настоящее время, но что она уведомит представителя Трансиордании в Бейруте, сможет ли Комиссия, по окончании работы в этом месте, посетить Амман.

44. В результате просьбы Комиссии о представлении письменных заявлений от организаций, желавших быть выслушанными в Нью-Йорке, и в результате опубликованной в Палестине, до приезда туда Комиссии, просьбы о представлении таких же заявлений Комиссия

²³ Заслушивание представителей организаций и отдельных лиц в Иерусалиме потребовало шестнадцати заседаний, тринадцать из которых были открытыми и три закрытыми. Отчет об открытых заседаниях помещен в отдельном томе, который является приложением А к настоящему докладу. Этот том содержит также: а) указатель заседаний, посвященных заслушиванию заявлений в хронологическом порядке; б) алфавитный указатель сделавших заявления правительств, организаций и религиозных групп; в) список отдельных лиц в алфавитном порядке и г) указатель сделанных заявлений, по их содержанию.

²⁴ Письма воспроизведены в документах А/АС.13/48 и А/АС.13/55.

²⁵ Письма воспроизведены в документах А/АС.13/49 и 56 (Египет), А/АС.13/50 (Ирак), А/АС.13/51 (Ливан), А/АС.13/58 (Сирия) и А/АС.13/62 (Саудовская Аравия).

²⁶ Текст письма воспроизведен в документе А/АС.13/52.

²⁰ Приложение № 8.

²¹ Текст доклада Подкомитета приведен в документе А/АС.13/SC.2/5. Постановления Комиссии относительно устных показаний резюмированы в документе А/АС.13/27.

²² Второй, третий и четвертый доклады Подкомитета № 2 приведены, соответственно, в документах А/АС.13/SC.2/7, 9 и 10.

получила, кроме устных показаний, большое количество письменных заявлений.²⁷

е) СООБЩЕНИЯ И ПРОШЕНИЯ

45. Комиссия получила большое количество сообщений с просьбой о содействии или посредничестве. Во время двадцатого заседания Комиссия была уведомлена о поступлении ряда просьб о содействии в получении иммиграционных свидетельств и о заступничестве в деле освобождения заключенных или задержанных лиц. Было вынесено общее решение отказывать в таких просьбах с объяснением, что такие случаи не входят в компетенцию Комиссии.

46. Позже, на двадцать третьем и двадцать пятом заседаниях, Комиссия опять получила такие же прошения о помощи, а также просьбы произвести обследование тюремных условий, методов, применяемых британской полицией, условий жизни евреев в Йемене и бедственного положения беженцев в Адене. Опять было решено, что эти вопросы не входят в компетенцию Комиссии.

47. В числе сообщений, рассмотренных на двадцать третьем заседании, было три заявления, полученных от организаций нелегальных иммигрантов, задержанных и депортированных на Кипр, где они в то время ожидали своей очереди для выезда в Палестину по иммиграционной квоте.²⁸ Доводы членов Комиссии, желавших посетить Кипр, заключались в том, что, хотя Комиссия и не имеет права предпринимать шаги к их освобождению, такое посещение дало бы возможность Комиссии ознакомиться с условиями жизни иммигрантов. Другие члены Комиссии возражали, что эти условия хорошо известны и что, во всяком случае, предполагаемое посещение лагерей перемещенных лиц в Европе позволит Комиссии хорошо ознакомиться с лагерными условиями. Эти члены ссылались также на то обстоятельство, что у Комиссии оставалось очень мало времени на завершение своей работы.

48. После обсуждения этого вопроса, большинством шести голосов против трех, при двух воздержавшихся, было решено не посещать Кипр. Просьба, полученная от лиц, задержанных на Кипре, о разрешении прислать представителей в Иерусалиме с тем, чтобы Комиссия заслушала их заявления, также была отклонена (пятью голосами против четырех, при двух воздержавшихся).

ф) ШАГИ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ КОМИССИЕЙ В ОТНОШЕНИИ ТРЕХ СМЕРТНЫХ ПРИГОВОРОВ

49. В числе прошений, полученных Комиссией, было прошение, адресованное председателю родственниками трех молодых людей, приговоренных к смертной казни 16 июня военным судом Иерусалима. В этом прошении родственники молодых людей обращались к Комиссии с просьбой использовать ее влияние для смягчения приговоров.²⁹

²⁷ Список этих письменных заявлений, в алфавитном порядке организаций, вместе с кратким изложением каждого заявления, приводится в приложении № 9.

²⁸ Тексты этих сообщений приведены в документах А/АС.13/NC25 и А/АС.13/NC43.

²⁹ Приложение № 10.

50. Длительные прения по этому вопросу продолжались в течение девятого, десятого, одиннадцатого и двенадцатого заседаний. Был приведен ряд доводов как в пользу, так и против выполнения просьбы, изложенной в письме, и обсуждался вопрос о том, как лучше поступить в том или другом случае.

51. Самые веские из представленных доводов могут быть резюмированы следующим образом:

а) Вмешательство в судебное управление Палестины не входит в компетенцию Специальной комиссии.

б) Комиссии, однако, следует предпринять какие-то шаги, которые не могли бы быть истолкованы как вмешательство, с тем чтобы указать, что приведение в исполнение смертных приговоров, может отразиться на выполнении порученной Комиссии работы. Указывалось на необходимость срочного принятия таких шагов ввиду возможности, что приговор может быть приведен в исполнение в любой момент, в силу незадолго до того обнародованных положений о чрезвычайных мерах охраны.³⁰

в) Резолюция 107(S-1),³¹ принятая Генеральной Ассамблеей с целью устранения напряженной атмосферы в Палестине, дает достаточные основания для намеченных шагов.

д) Что касается образа действия, то наилучшим способом было бы следовать прецеденту, установленному государством-мандатарием, когда последнее направило Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций,³² для проведения другим правительствам, заявление с просьбой противодействовать нелегальной иммиграции в Палестину, пока палестинский вопрос находится в ведении Специальной комиссии Организации Объединенных Наций.

52. Эти доводы были изложены в двух документах, принятых Комиссией на двенадцатом заседании, — в резолюции³³ и в ответном письме, посланном просителям.³⁴

53. В резолюции (принятой большинством девяти голосов против одного, при одном воздержавшемся) указывалось, что большинство членов Комиссии «обеспокоено возможностью неблагоприятного влияния» на работу Комиссии, которое может последовать в результате приведения в исполнение трех смертных приговоров. Далее указывалось, что ввиду того толкования, которое давалось большинством Комиссии общему смыслу единогласно принятой Генеральной Ассамблеей резолюции (в которой она призывала «все правительства и народы» воздержаться, в ожидании принятия Генеральной Ассамблеей мер по докладу Специальной комиссии, «от угроз применения силы или от применения ее, а также от других действий, которые могли бы создать атмосферу препятствующую скорейшему разрешению палестинского вопроса»), отношение Комиссии к указанному приговору и текст письма, полученного от родственников осужденных лиц, должны быть доведены до сведения государства-

³⁰ Приложение № 11.

³¹ Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей на первой специальной сессии, стр. 6.

³² Приложение № 12. ³³ Приложение № 13.

³⁴ Приложение № 14.

мандатария через Генерального Секретаря Организации Объединенных Наций. До того как вся резолюция была поставлена на голосование, три члена Комиссии голосовали против обращения к государству-мандатарю.

54. В письме, которое Комиссия решила (восемью голосами против трех) послать родственникам приговоренных, указывалось, что при рассмотрении их прошения Комиссия понимала их душевные страдания, но решила, однако, что вмешательство в отправление правосудия в Палестине выходит за пределы ее полномочий и функций; но принимая во внимание задачу Комиссии при создавшихся обстоятельствах, она доводит этот вопрос до сведения надлежащих властей.

55. На следующем (тринадцатом) заседании Комиссия ознакомилась с письмом, полученным от главного секретаря правительства Палестины, в котором указывалось, что смертные приговоры не были еще утверждены, что дело все еще находилось в ведении суда и не должно было являться предметом общественного обсуждения.³⁵

56. Комитет принял предложение, внесенное одним из представителей, который заявил, что хотя он и не признает юридически правильным утверждение, приведенное в письме главного секретаря, о том, что дело еще находится в ведении суда, он, тем не менее, считает, что дальнейшая дискуссия бесполезна и что, поэтому, вопрос следует считать исчерпанным.

57. Во время двадцать пятого заседания Комиссия получила также телеграмму Генерального Секретаря³⁶ от 30 июня, содержащую текст ответа правительства Соединенного Королевства на приведенную выше резолюцию Комиссии. Этот ответ подтвердил заявление палестинских властей, что приговоры находятся еще в ведении суда, что после утверждения приговоров командующим войсками Верховный комиссар имел право воспользоваться королевской прерогативой помилования и что правительство Соединенного Королевства всегда строго придерживалось «непоколебимого правила» не вмешиваться в осуществление этого права. Правительство Соединенного Королевства не может считать резолюцию Генеральной Ассамблеи применимой к данному случаю. По его мнению, резолюция предусматривала «действия, рассчитанные вызвать беспорядки в Палестине», и не относится к нормальному отправлению правосудия.

58. Комиссия решила, что не было надобности вновь поднимать этот вопрос.

г) АКТЫ НАСИЛИЯ

59. На четырнадцатом и пятнадцатом заседаниях члены Комиссии высказывали свои опасения по поводу актов насилия, имевших место в Палестине со времени приезда туда Специальной комиссии, и Комиссия занесла в протокол³⁷ свое мнение, что такие акты насилия являются явным игнорированием рекомендации, содержащейся в резолюции 107 (S-1) Генеральной Ассамблеи от 15 мая 1947 года.

Работа Комиссии в Бейруте

60. Тридцать восьмое (открытое)³⁸ и тридцать девятое (закрытое) заседания в Бейруте были посвящены ознакомлению со взглядами на палестинскую проблему правительств Египта, Йемена, Ирака, Ливана, Саудовской Аравии и Сирии.

61. На сороковом заседании было решено отказать одному частному лицу в его просьбе быть заслушанным Комиссией на том основании, что Комиссия прибыла в Бейрут, чтобы ознакомиться со взглядами арабских государств, а не частных лиц.

62. 25 июля, по окончании работы Комиссии в Бейруте, председатель и семь членов Комиссии, в качестве частных лиц, посетили Амман.

Работа Комиссии в Женеве

а) ЗАСЛУШАНИЯ УСТНЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ И ПРОШЕНИЯ

63. На первом заседании в Женеве (сорок первом) Комиссия постановила отказать в одной просьбе о заслушании устных заявлений и отложила решение по вопросу о том, следует ли просить государство-мандатаря дать Комиссии дополнительные сведения в устной форме. По получении письма от государства-мандатаря относительно дальнейших показаний, Комиссия постановила на сорок четвертом заседании отложить решение по этому вопросу. На сорок пятом заседании было решено отклонить ряд других прошений о заслушании устных заявлений.

64. Комиссия получила несколько прошений о вмешательстве в дело группы нелегальных иммигрантов, которые были задержаны и перевезены на британских судах из Палестины в Порде-Бук, во Франции, где они отказались сойти на берег. Комиссия пришла к заключению, что вмешательство в это дело не входит в ее компетенцию.

б) ПОСЕЩЕНИЕ ЛАГЕРЕЙ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

65. На первом заседании в Женеве Комиссия обсуждала также вопрос о посещении лагерей перемещенных лиц, — вопрос, который уже обсуждался в Лейк Соксес и в Иерусалиме, но решение по которому было отложено. Прения по этому вопросу продолжались на следующем заседании, на котором представитель Подготовительной комиссии Международной организации по делам беженцев представил Комиссии сведения о работе по переселению беженцев и, в частности, ответил на вопросы о еврейских перемещенных лицах.

66. Комиссия обнаружила расхождение во мнениях по вопросу о принципиальном обосновании посещения лагерей. Некоторые члены Комиссии считали такое посещение излишним. Они утверждали, что всем известно желание обитателей лагерей переселиться в Палестину и что Комиссия не в состоянии добавить к этому новых фактов. Другие полагали, что Комиссия должна осмотреть лагеря ввиду того, что полномочия Комиссии обязывают ее это сделать. Два члена

³⁵ Приложение № 15.

³⁶ Приложение № 16.

³⁷ Приложение № 17.

³⁸ Стенографический отчет этого заседания приведен в отдельном томе, являющемся Приложением А к настоящему докладу.

Комиссии считали, что не следовало связывать проблему перемещенных лиц и еврейский вопрос в целом с палестинской проблемой, тогда как один из членов Комиссии полагал, что работа Комиссии еще не достигла той стадии, в которой эта связь стала достаточно ясной. Несколько представителей заявили, что они не будут возражать против посещения.

67. После указанной дискуссии Комиссия постановила (шестью голосами против четырех, при одном воздержавшемся) посетить лагеря перемещенных лиц. Было решено образовать Подкомитет (Подкомитет № 3) из десяти представителей или их заместителей из числа одиннадцати членов Комиссии с тем, чтобы не прерывать работы в Женеве во время отсутствия Комиссии.

68. Подкомитет № 3 заседал два раза, 31 июля и 1 августа. На первом заседании г-н Дж. Д. Л. Худ, представитель Австралии, был избран председателем Подкомитета. Подкомитет представил на рассмотрение Комиссии проекты своего маршрута и круга ведения, утвержденные Комиссией на ее сорок четвертом заседании. Круг ведения Подкомитета приводится ниже:

«Подкомитет посетит выбранные типичные сборные пункты для еврейских беженцев и перемещенных лиц в Германии и Австрии в целях выяснения отношения лиц, находящихся в сборных пунктах, к вопросам переселения, возвращения на родину или переезда в Палестину и представит Комиссии доклад по этим вопросам».

69. С 8 по 14 августа Подкомитет посетил ряд таких сборных пунктов в Германии и Австрии. Его доклад³⁹ был утвержден на сорок пятом заседании, на котором было также постановлено включить его, как приложение, в доклад Комиссии.

с) РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И СВЯТЫЕ МЕСТА; СТАТУС ИЕРУСАЛИМА

70. В целях изучения вопроса религиозных интересов и Святых Мест Комиссия образовала специальный Подкомитет (Подкомитет № 4) в составе одиннадцати заместителей представителей. Тому же Подкомитету был передан вопрос о статусе Иерусалима.

71. Подкомитет заседал под председательством г-на А. И. Спитса (Нидерланды) и предложил, чтобы некоторые положения, касающиеся Святых Мест, религиозных прав и прав меньшинств, были включены в конституцию или конституции нового государства или государств. Эти положения с различными поправками были включены в оба проекта, представленные Генеральной Ассамблее.

72. Рекомендации относительно создания «Города Иерусалима», включенные в проект большинства, исходили из сделанных в этом же Подкомитете предложений представителями Канады, Нидерландов, Перу и Швеции. Делегаты Индии, Ирана и Югославии не согласились с этими рекомендациями. Оговорки, сделанные в Подкомитете представителями Гватемалы, Уругвая и Чехословакии, были позже взяты обрат-

но, и текст рекомендаций касающихся Города Иерусалима, с внесенными в него поправками, был включен в проект большинства Комиссии.

д) ПОДГОТОВКА ДОКЛАДА

73. На сорок втором заседании председатель и два члена Комиссии внесли ряд предложений относительно плана работы по составлению доклада Комиссии. После частного совещания они представили на следующем заседании меморандум о плане будущей работы Комиссии, в котором были объединены указанные предложения. Меморандум был утвержден с некоторыми поправками. Было также одобрено предложение о представлении членами Комиссии и сотрудниками Секретариата неофициальных записок, могущих служить основой для обсуждения отдельных пунктов плана работы.

74. По предложению одного из членов Комиссии было решено, в целях облегчения предварительной работы, заменить формальные заседания частными совещаниями для обмена мнений. Последовал ряд таких частных дискуссий, во время которых члены Комиссии пытались установить, в какой мере они могут достигнуть соглашения по важнейшим аспектам палестинской проблемы.

75. На сорок седьмом заседании состоялось голосование, со внесением в протокол, по двум предложениям, выдвинутым во время частных дискуссий и на совещаниях трех рабочих групп, образованных в то время, когда были предложены два проекта конституций. Три члена Комиссии (представители Индии, Ирана и Югославии) голосовали за проект федеративного государства. Семь представителей голосовали против этого проекта, причем представитель Австралии воздержался от голосования. Семь представителей (Гватемалы, Канады, Нидерландов, Перу, Уругвая, Чехословакии и Швеции), сохраняя за собой право выявить в дальнейшем свою позицию относительно границ и статуса Города Иерусалима, голосовали за принцип раздела страны и экономического союза. Три члена голосовали против этого предложения, причем представитель Австралии воздержался от голосования. После дальнейших дискуссий было достигнуто соглашение по двум главным вопросам между семью членами Комиссии, поддерживавшими раздел страны с сохранением экономического союза.

76. Как показало сорок седьмое заседание, в результате дискуссий, проведенных в рабочих группах, обнаружилось значительное единение по ряду важных вопросов, на основании которого Комиссия образовала редакционный подкомитет для составления текста специфических рекомендаций.

77. На сорок девятом заседании, состоявшемся 29 августа 1947 г., Комиссия рассмотрела доклад редакционного подкомитета и единогласно утвердила одиннадцать рекомендаций Генеральной Ассамблее, текст которых приведен в главе V настоящего доклада. Двенадцатая рекомендация была утверждена при двух голосах против.

78. На пятидесятом и пятьдесят первом заседаниях был утвержден текст предисловия к

³⁹ Приложение № 18.

докладу и двух из четырех глав, содержащих установленные Комиссией факты (остальные главы были утверждены на предыдущих заседаниях, за исключением последнего раздела главы I).

79. В заключение, на пятьдесят втором заседании, представители подписали утвержденный текст доклада и сопроводительное письмо Генеральному Секретарю.

80. Члены Комиссии отметили также свою признательность за содействие в предоставлении информации, необходимой ей для полного понимания положения в Палестине, и за услуги во время исполнения Комиссией своих обязанностей, так щедро оказанные им лично его превосходительством сэром Аланом Канингамом, Верховным комиссаром Палестины, и должностными лицами палестинской администрации

во время пребывания Комиссии в Палестине, а также правительству Ливана за широкое гостеприимство, оказанное членам Комиссии во время пребывания их в этой стране.

81. На этом заключительном заседании Комиссия отметила также, что за время ее работы она пользовалась опытным и усердным содействием секретариата, работавшего под руководством г-на Виктора Ху, личного представителя Генерального Секретаря, и г-на Альфонсо Гарсиа Роблеса, главного секретаря. Комиссия выразила свою глубокую признательность за ценную и неослабную работу Секретариата по организации и координации деятельности Комиссии, по проведению исследований и предоставлению технических данных, по оказанию помощи на заседаниях и по содействию при составлении настоящего доклада.

ЭЛЕМЕНТЫ КОНФЛИКТА

А. ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ
ФАКТОРЫ*Физические особенности*

1. Общая земельная площадь Палестины исчисляется приблизительно в 26 000 кв. километров, т. е. немного более 10 000 кв. миль,⁴⁰ но приблизительно половина этой площади представляет собой необитаемую пустыню.

2. Будучи расположена на перекрестке Европы, Азии и Северной Африки, эта небольшая территория занимает географическое положение, являвшееся на протяжении всей ее бурной истории источником несчастливого сочетания политических распрей и экономических преимуществ.

3. Географические и топографические условия Палестины являются важными элементами ее проблемы, и понимание их главных особенностей поэтому представляется весьма существенным. На западе, вдоль Средиземного моря, тянется очень узкая на севере, но значительно расширяющаяся к югу прибрежная равнина, ширина которой, однако, нигде не превышает двадцати миль. Эта равнина делится на две части узким отрогом холмов, простирающимся с юго-востока как палец, указывающий на город Хайфу.

На север от Хайфы расположена небольшая прибрежная Акрская равнина, а к югу — более обширная приморская равнина. Вглубь страны, к северу от горы Кармель близ Хайфы, простираются широкие Эздрелонская и Иезреельская равнины, соединяющиеся с верхней долиной Иордана к югу от Галилейского озера. Долина Хула к северу от Галилейского озера содержит полосу неосушенных болот.

Кроме этих внутренних равнин на севере и отдельных частей пустыни на юге, внутренняя часть страны представляет собой гористую поверхность с горами Иудеи и Самарии в центре и Галилейскими холмами на севере. Эти холмы спускаются на востоке в глубокую долину реки Иордана, являющуюся восточной границей Палестины с государством Трансиордания. Начинаясь на границе Сирии и Ливана с Палестиной, Иордан протекает через Галилейское озеро и впадает в Мертвое море, находящееся приблизительно на 1 200 футов ниже уровня моря. К югу расположен обширный округ Вирсавии, отличающийся бесплодной почвой и являющийся полупустыней, прокармливающей в настоящий момент весьма незначительное оседлое население и приблизительно 90 000 бедуинов, ведущих кочевой образ жизни. Южнее количество осадков уменьшается, и прилегающий к Вирса-

вии район Негев поэтому представляет собой нагромождение известняковых холмов, фактически не имеющих осадков и почти без признаков жизни.

Водные ресурсы

4. Вся западная Палестина граничит со Средиземным морем, из которого, благодаря естественному процессу испарения и осадения, страна получает свой наиболее ценный материал — воду. Наиболее обильные осадки выпадают в прибрежной полосе равнин, а также в северных и центральных гористых районах, где количество их достаточно для ведения сельского хозяйства. В Иорданской долине и далее к югу в районе Вирсавии количество осадков недостаточно для летних культур, не орошаемых искусственно. При нормальных условиях, даже зимние урожаи часто не удаются в этих районах. При таких обстоятельствах неудивительно, что распределение населения в Палестине тесно связано с распределением осадков, учитывая еще тот факт, что равнины и по другим причинам являются более благоприятными для плотного заселения, чем холмистые местности.

5. Вообще говоря, дальнейшее значительное развитие сельского хозяйства Палестины будет зависеть скорее от более интенсивного использования земли путем ирригации, чем от расширения культивируемой площади. Наиболее характерной особенностью климата Палестины являются периодические зимние дожди, за которыми следует продолжительная летняя засуха. Там, где возможна ирригация, почва в большинстве случаев может давать богатый урожай круглый год. Кроме того, климат способствует продукции большого разнообразия овощей и фруктов, начиная от субтропических культур, которые могут произрастать в Иорданской долине, вплоть до культур умеренного климата. Это богатое разнообразие сельскохозяйственной продукции является важным экономическим фактором. При нормальных условиях, однако, летние урожаи зависят от количества влаги, сохраняющейся в почве благодаря повторному вспахиванию земли под черным паром во время дождливых периодов.

6. За последние годы ирригация значительно расширилась, но возможные пределы ее развития далеко еще не достигнуты. Однако развитие ирригации в более значительном масштабе связано с трудностями, заключающимися в ее стоимости и водоснабжении, так как в Палестине, в отличие от Египта, нет большой реки, протекающей по ее территории и несущей воду из водоемов, расположенных за пределами страны. Ирригация зависит от количества осадков, выпадающих в течение года в пределах страны и в районе ливано-сирийского бассейна, частично питающего истоки Иордана.

⁴⁰ A Survey of Palestine prepared for the American Committee by the Government of Palestine, volume I, page 103.

7. Главными источниками воды, которые могут быть использованы для ирригации, являются ключи и реки, дождевые воды, наполняющие «вади», и грунтовые воды из колодцев и скважин. Правительство Палестины сделало недавно следующие исчисления общего количества воды, которое может быть ежегодно использовано для новой эксплуатации.⁴¹

	Засушливый год (в миллионах)	Средний год (кубических метров)	Дождавшийся год (кубических метров)
Ключи и реки	800	1 000	1 500
Воды в «вади»	100	500	1 200
Грунтовые воды	200	200	200
ИТОГО	1 100	1 700	2 900

8. Еврейским агентством дается несколько более высокая предположительная цифра доступных ресурсов воды, и общий ирригационный план, основанный на этих начинаниях и разработанный Хэйсом и Саважем, предусматривает при его полном осуществлении приблизительно 2 000 миллионов кубометров воды в год, фактически используемой на полях. В настоящий момент можно только сказать, что исчисления правительства основываются на наиболее обширной имеющейся информации, хотя дальнейшее изучение этого вопроса может повлечь за собой пересмотр этих цифр. Однако не имеется никаких разногласий относительно того, что водные ресурсы Палестины не слишком обильны и что дальнейший прогресс зависит от эффективности использования тех водных ресурсов, которые имеются.

Другие ресурсы

9. Не имея на своей территории ни угля, ни железа, ни каких-либо других важных минеральных богатств, Палестина чрезвычайно бедна физическими ресурсами, которые, обычно, составляют основу современного промышленного развития. Единственным значительным несельскохозяйственным богатством являются соли калия и натрия, добываемые из Мертвого моря.

В Палестине имеются обширные запасы некоторых строительных материалов, а именно камня и известняков, из которых производится цемент. Нефть, на которую некоторые возлагали надежду, до сих пор не была найдена в рентабельном количестве, хотя изыскания все еще

⁴¹ Меморандум о водных ресурсах Палестины правительства Палестины, стр. 13 англ. текста.

продолжаются на юге. В отношении снабжения горючим Палестина в настоящее время всецело зависит от нефти, поступающей по нефтепроводам из нефтяных промыслов Ирака на нефтеочистительные заводы Хайфы.

Население

а) СТАТИСТИКА НАСЕЛЕНИЯ

10. В Палестине были проведены две переписи населения в 1922 г. и в 1931 году. В 1936, 1941 и 1946 гг. правительство сделало все приготовления, необходимые для новой переписи, но принуждено было отложить их вследствие политических беспорядков. В Палестине имеются, однако, записи рождаемости и смертности всего населения, за исключением небольшой группы бедуинов, ведущих кочевой образ жизни в почти пустынных районах южной части страны. На основании этих статистических данных правительственный статистик регулярно производит исчисления общего населения и его количественного распределения по различным группам. Составленные таким образом статистические данные о населении Палестины считаются довольно точными. Однако вероятная ошибка увеличивается по мере того, как отдаляется год переписи населения, на котором эти исчисления основаны. Только новая перепись сможет определить точность этих исчислений.

11. Наиболее достопримечательными демографическими особенностями Палестины являются, прежде всего, прирост общего населения за последние 25 лет, во-вторых, изменения, которые произошли в соотношении между численностью двух главных национальных групп — арабов и евреев — и, в-третьих, влияние иммиграции и естественного прироста на общую численность населения и соотношение между численностью еврейского населения и арабского. Эти особенности являются основным динамическим элементом вопроса, по существу своему чрезвычайно сложного. Важно, кроме того, вкратце рассмотреть региональное распределение населения в настоящее время.

12. Общее оседлое население Палестины в конце 1946 года исчислялось почти в 1 846 000 человек.⁴² Численность населения таким образом превышала в три раза или точнее на 184 процента численность населения по данным переписи 1922 года. Более детальные данные о росте населения с 1922 года приводятся ниже:

Население Палестины по религиям⁴³

	Мусульмане	Евреи	Христиане	Другие	Всего
1922	486 177	83 790	71 464	7 617	649 048
1931	693 147	174 606	83 907	10 101	966 761
1941	906 551	474 102	125 413	12 881	1 518 947
1946	1 076 783	603 225	145 063	15 488	1 845 559

13. Ввиду того что палестинский конфликт в основном сводится к отношениям между евреями и арабами, представляющими собой две сознательные национальные группы, необходимо рассматривать население Палестины с точки зрения этой классификации. В конце 1946 года численность населения определялась таким образом:

арабов 1 203 000; евреев 608 000;
других 35 000; всего 1 846 000.

14. Следует заметить, что в Палестине наблюдались не только исключительно быстрый рост

⁴² Согласно переписи населения 1931 года численность бедуинов кочевников определялась в 66 000 человек, тогда как последние расчеты дают цифру в 90 000 человек. Демографических данных об этом народе имеется не много и они не принимаются в расчет в статистической части этой главы, относящейся только к оседлому населению.

⁴³ Весь статистический материал, касающийся населения, взят из *A Survey of Palestine*, volume III, section I, а также из дополнения к этому изданию.

общей численности населения, но и значительное увеличение числа евреев по отношению к общему населению. Удельный вес еврейского населения увеличился с 12,91 процента в 1922 году до 32,96 процента в 1946 году и, наоборот, удельный вес арабского населения, разумеется, понизился с 1922 года. Процент мусульманского населения (почти исключительно арабы) к общему населению уменьшился от 75 до 60 процентов, а христианского населения (главным образом арабы) — с 11 до 8 процентов. Таким образом в настоящее время евреи составляют около трети всего оседлого населения.

б) ИММИГРАЦИЯ И ЕСТЕСТВЕННЫЙ ПРИРОСТ НАСЕЛЕНИЯ

15. Вышеуказанные изменения в населении были вызваны двумя факторами — естественным приростом и иммиграцией. Значительное увеличение еврейского населения объясняется главным образом иммиграцией. С 1920 года по 1946 год общее число зарегистрированных иммигрантов-евреев, въезжавших в Палестину, составляло около 376 000 человек, т. е. в среднем более 8 000 человек в год. Приток иммигрантов не был, однако, регулярным, достигнув довольно значительных размеров между 1924 и 1926 гг., сократившись в течение последующих нескольких лет (в 1927 году эмиграция превысила иммиграцию) и увеличившись до максимума в период между 1933 и 1936 гг. в результате нацистских преследований в Европе. В период между переписями населения 1931 года и 1936 года число евреев по отношению к общему населению возросло от 18 процентов почти до 30 процентов.

16. Арабское население увеличилось почти исключительно вследствие превышения рождаемости над смертностью. Нет сомнения, что естественный прирост мусульманско-арабского населения Палестины является самым высоким в официальных статистических данных⁴⁴ — явление, объясняемое чрезвычайно высокой рождаемостью в совокупности с заметным понижением смертности, являющимся следствием улучшения условий жизни и мер общественного здравоохранения. Естественный прирост еврейского населения также сравнительно высок, но обусловлен благоприятным распределением населения по возрасту вследствие высокой нормы иммиграции.

с) БУДУЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ

17. Вопросы эти являются динамическими

	Предполагаемая численность населения Палестины в 1960 году				Всего
	Мусульмане	Евреи	Христиане	Другие	
В 1946 г. (Действительная численность населения)	1 076 783	608 225	145 063	15 481	1 845 559
В 1960 г. (Предполагаемая численность населения)	1 533 000	664 000	176 000	21 000	2 394 000

Таким образом согласно вышеприведенному исчислению, не предусматривающему притока иммиграции, через четырнадцать лет население Палестины увеличится на тридцать процентов, а еврейское население сократится приблизительно с 31 процента до 28 процентов общей численности населения.

элементами палестинской проблемы. Они отразятся на будущем и при рассмотрении палестинского вопроса элементы эти должны, поскольку возможно, быть полностью приняты во внимание.

18. Вопрос будущих демографических изменений населения был разработан П. Дж. Лофтусом, правительственным статистиком Палестины, и результаты опубликованы в томе III *Обзора Палестины*. Этот труд является наиболее полным изучением демографических условий Палестины. В качественном отношении основные заключения могут быть сведены к следующему:

1) Арабское население Палестины (в частности арабы-мусульмане) будет продолжать быстро увеличиваться вследствие высокой рождаемости и сокращения смертности. Условия, создающие высокую рождаемость, вряд ли подвергнутся значительным изменениям в ближайшем будущем.

2) Если не принимать во внимание иммиграцию, еврейское население будет увеличиваться медленнее вследствие уже более низкой рождаемости, чем среди мусульман, и возможного дальнейшего понижения этой рождаемости. Считается также, что норма смертности среди еврейского населения понизится в меньшей степени, чем среди арабского, ввиду того что смертность еврейского населения находится на низком уровне уже сейчас.

19. В количественном отношении, исходя из расчетов, основанных на наиболее вероятных предположениях, вытекающих из тщательного изучения настоящего демографического положения, г-н Лофтус делает заключение, что к 1960 году, если предположить, что иммиграция прекратится, население Палестины изменится следующим образом:

⁴⁴ Этот высокий естественный прирост населения вызывает некоторые комментарии. До 1918 года мужское население Палестины подлежало призыву на военную службу в турецкую армию, и прекращение этого явления приводит как объяснение последовавшего за этим быстрого роста арабского населения. Вероятно, что, благодаря наплыву в Палестину молодых женщин-арабок, фактический естественный прирост населения, однако, ниже исчисленного прироста. Так как рождаемость зависит от состава населения по возрасту и полу, то данные переписи населения 1931 года в результате преувеличивают рождаемость мусульманского населения. Между 1942 и 1945 гг., в результате рационализации пищи, имела место тенденция преуменьшать смертность и преувеличивать рождаемость.

д) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ

20. Вопрос потенциального роста населения Палестины, независимо от иммиграции, должен быть рассмотрен в связи с площадью страны и ее естественными ресурсами. Арифметическая плотность населения (т. е. среднее число жителей на единицу площади) ни в коем случае не

является надежным мерилем способности данной площади поддерживать более многочисленное население без снижения уровня жизни. Эта величина, однако, приобретает известное значение в отношении других материальных ресурсов страны. К концу 1944 года плотность населения Палестины исчислялась в 174 жителя на квадратную милю (67 жителей на квадратный километр). При исключении района Вирсавии, представляющего собой полупустыню и занимающего почти половину всей площади страны, плотность населения повышается до 324 жителей на квадратную милю (125 — на квадратный километр). Эта цифра указывает на плотность населения, большую, чем в Швейцарии, и несколько меньшую, чем в Италии. Существуют, конечно, страны, плотность населения которых значительно выше. В таких случаях, однако, мы имеем дело с сельским населением, уровень жизни которого чрезвычайно низок, как, например, в некоторых частях Индии, или с высокоиндустриализованными странами, полагающимися на свои промышленные ресурсы. В этом отношении следует признать, что Палестина, в пределах своих границ, не содержит никакого основного сырья, необходимого для развития современной промышленности.

21. Распределение населения Палестины по районам имеет большое значение в разрешении палестинской проблемы. Приморская равнина от Газы до Хайфы является районом наибольшей плотности населения. Галилея, Эздрелонская равнина и внутренний район Иерусалимского подокруга также довольно плотно заселены. Центральная гористая часть страны к северу от Иерусалима, состоящая из округов Рамле, Наблус, Дженин и Бейсан, имеет значительно меньшую плотность населения, в то время как к югу от Иерусалимского округа, в Хевроне и в особенности в Вирсавии, плотность чрезвычайно низка. На громадной площади Вирсавийского подокруга, однако, обитают около 90 000 бедуинов-кочевников.

22. Определенного территориального разграничения, в смысле больших смежных районов, между еврейским и арабским населением не существует. Евреи составляют больше 40 процентов общего населения в округах Яффы (который включает Тель-Авив), Хайвы и Иерусалима. В северных внутренних районах Тиберии и Бейсана они составляют от 25 процентов до 34 процентов общей численности населения. Во внутренних северных округах Сафед и Назарета и в приморских округах Туль-Карм и Рамле евреи составляют от 10 процентов до 25 процентов общей численности населения, в то время как в центральных округах и в округах к югу от Иерусалима они не составляют более 5 процентов населения.

23. Таким образом, хотя главная масса еврейского населения и сосредоточена в приморской полосе, в районе Иерусалима и в северной возвышенной части страны, численность арабского населения даже в этих районах довольно велика, так как эти районы являются наиболее населенными частями страны.

В. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ

24. Благодаря быстрому превращению Палестины в страну массовой иммиграции, а также

благодаря особенностям ее структуры в связи с разнородностью двух главных элементов ее населения, изучение экономики этой страны представляет громадный интерес. Кроме того, экономическая жизнь Палестины недавно подверглась ускоряющемуся и вместе с тем ненормальному влиянию чрезвычайно увеличивавшегося спроса в связи с военными издержками военного и послевоенного периодов.

Две экономические системы

25. Хотя общая численность населения Палестины не превышает двух миллионов, экономическая жизнь страны представляет сложный феномен существования двух различных экономических систем, еврейской и арабской, тесно связанных, но в главных своих чертах отличных друг от друга. За исключением некоторых районов страны с преобладающим еврейским или арабским населением, эта «экономическая обособленность»⁴⁴ двух групп населения не соответствует никаким определенным территориальным подразделениям. Она выражается в ряде фактов, которые могут быть вкратце суммированы следующим образом:

1) За исключением небольшого числа специалистов, еврейские рабочие не работают в арабских предприятиях, а, за исключением работы в цитрусовых рощах (в которых некоторое число арабов работает в качестве сезонных рабочих на еврейских фермах), лишь немногие арабы работают в еврейских предприятиях. Правительственные учреждения, компании по разработке поташа и нефтеочистительные заводы являются почти единственными организациями, в которых арабы и евреи работают совместно.

2) Наблюдается значительная разница в заработной плате, выплачиваемой арабам и евреям за выполнение одинаковой работы, в капиталовложениях и в производительности и стоимости труда, которую можно объяснить лишь отсутствием непосредственной конкуренции между этими двумя группами.

3) Арабское сельское хозяйство основано в значительной степени на зерновых культурах, и его продукции хватает обычно лишь на самопитание. Только 20—25 процентов арабской сельскохозяйственной продукции (за исключением цитрусов) поступает на рынок. Еврейское сельское хозяйство, наоборот, является в большинстве случаев весьма интенсивным, и его продукция в значительной мере продается. Около 75 процентов продукции еврейского сельского хозяйства поступает на рынок. Продукты эти скупаются главным образом еврейскими торговыми организациями для перепродажи еврейским розничным торговцам.

4) По роду своих занятий еврейское население приближается к населению однородных промышленных центров, в то время как арабское население принадлежит скорее к типу населения, занимающегося сельским хозяйством для самопитания.

26. Тем не менее, не следует думать, что в их экономической жизни евреи и арабы не зависят

⁴⁴ Это выражение взято из составленного палестинским правительством *A Survey of Palestine*, volume III, page 1272.

друг от друга. При мандатном управлении страной существует единое управление, свободная внутренняя торговля, общий транспорт, одна денежная система и известное развитие общественного обслуживания, предназначенного для всего населения в целом. Эти особенности должны быть приняты во внимание при рассмотрении различий, затрагивающих другие аспекты экономической жизни арабов и евреев. Кроме того, значительные капиталовложения, связанные с еврейской иммиграцией, развивая еврейскую экономическую жизнь, оказали большое влияние на жизнь арабского населения, увеличив его доходы и степень заинтересованности в товарообмене. Соревнование и присущее арабам чувство гордости также повлияли на повышение жизненного уровня арабского населения. Тем не менее, экономические отношения между двумя группами напоминают по своему характеру торговые сношения между двумя различными государствами. Эта обособленность не так заметна с потребительской точки зрения. С точки зрения производственной, однако (за исключением главным образом цитрусового хозяйства), обе группы придерживаются некоторой обособленности, не поддающейся до сих пор влиянию экономических сил, которые должны были бы привести к большей однородности. Принимая во внимание все вышесказанное, приходится удивляться не тем исключительным случаям исчезновения разрывов между арабами и евреями в отношении общих им экономических интересов, но тому, что эти случаи настолько редки, что они являются необычными.

Сельское хозяйство

а) ГЛАВНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

27. Палестина продолжает быть главным образом сельскохозяйственной страной, так как около 65 процентов ее населения добывают средства к существованию, работая непосредственно в сельском хозяйстве. Тем не менее, сельскохозяйственная продукция страны не покрывает всех ее продовольственных потребностей; в частности ощущается недостаток в зерне, и 50 процентов потребляемого ею зерна покрываются ввозом из-за границы. Согласно исчислениям палестинского правительства, большая часть земли, которая может обрабатываться применяемыми в настоящее время методами, уже обрабатывается, и любое значительное развитие сельскохозяйственных культур зависит от применения более усовершенствованных методов ведения хозяйства и в особенности развития системы орошения. Еврейские специалисты, однако, утверждают, что произведенные палестинским правительством исчисления преуменьшают потенциальные возможности страны.

28. Несмотря на свою небольшую площадь, страна, благодаря своим топографическим особенностям, обладает большим разнообразием климата и почвы, что позволяет достичь большего разнообразия культур. Главнейшими культурами являются цитрусовые плоды, злаки, оливки, виноград, овощи и табак. Цитрусы являются главным экспортным товаром, и, до перерыва торговли вследствие войны, они составляли восемьдесят процентов общей суммы экспорта. Под влиянием вызванного войной спроса сильно

увеличилось производство овощей; в особенности успешно развилось производство картофеля.

б) СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО У ЕВРЕЕВ И АРАБОВ

29. За исключением цитрусовых плантаций, которые почти одинаково распределены между еврейскими и арабскими садоводами, сельское хозяйство у евреев резко отличается от сельского хозяйства у арабов. Арабские земледельцы возделывают более 80 процентов всех зерновых и более 98 процентов всех оливок. Еврейское же сельское хозяйство является главным образом смешанным хозяйством и большей частью посвящено возделыванию культур, продукция которых продается за наличные: примерно 75 процентов продукции еврейских хозяйств поступает на рынок. Наоборот, большинство арабских хозяйств в большей мере покрывает свои потребности собственным производством и удерживает для своего потребления в среднем около 75 процентов всех производимых ими продуктов. Естественно, что эта разница в преследуемых арабскими и еврейскими земледельцами целях находит свое выражение в различных методах ведения хозяйства, а также в разном отношении к возникающим в сельской жизни проблемам. Поэтому, хотя побуждение к заработку путем продажи продукции на рынке и оказывает все большее и большее влияние на арабских земледельцев, последние, как все частично покрывающие свои нужды своей собственной продукцией земледельцы, имеют склонность придерживаться традиционных методов ведения хозяйства и старых обычаев.

30. Еврейское сельское хозяйство, наоборот, в общем является хозяйством прогрессивным, научным и экспериментальным. Оно все больше развивается в сторону комплексного хозяйства и в очень значительной степени обслуживает нужды городского населения. Хозяйство это в высшей степени организовано не только в отношении продукции, производимой почти в трехстах основанных на коллективных или кооперативных началах поселениях, но также и в отношении «Тнува» и других кооперативных организаций, через посредство которых продукты поступают на рынок.

31. В сельском хозяйстве Палестины евреи вложили как капитал, так и свое умение, и это сочетание оказало огромное влияние на страну, превратив часть ее из невозделанной и запущенной земли в плодородную; действительно можно сказать, что они заставили «пустыню расцвести как розу». В достижении этих результатов они были движимы идеалом, осуществленным в созданных ими коллективных, кооперативных и единоличных поселениях. Число их увеличилось с пяти в 1882 году до 300 в настоящее время, с населением, превышающим 150 000 человек. Хотя общее число единоличных и кооперативных поселений и значительно превышает число коллективных хозяйств (*киббуцы*), как раз эти последние могут быть и являются наиболее полным выражением того духа самоотверженности и сотрудничества, благодаря которому вышеуказанные достижения стали возможными.

с) АГРОТЕХНИКА

32. Климат Палестины отличается большим количеством дождей зимой и летней засухой, и

сельское хозяйство Палестины находится в непосредственной зависимости от этого фактора. Летний урожай возможен в естественных условиях только в тех районах, где количество осадков достаточно для сохранения влаги в почве в течение летних месяцев, а это, как правило, требует вспашки пара в течение зимних месяцев. Там, где возможно орошение, земля обычно поддается интенсивному использованию в течение всего года; еврейские земледельцы посвятили много внимания проблеме орошения. Там, где ирригация невозможна из-за связанных с этим расходов или недостатка воды, повышение урожая может быть достигнуто лишь улучшением агротехники в общих рамках «экстенсивного» земледелия. Потребность в таких улучшениях несомненна, особенно в отношении земельных реформ, которые бы консолидировали разделенные на участки владения, а также общинные земли, которые распределяются между арендаторами каждые два или четыре года. Обе эти системы землепользования наносят ущерб сельскому хозяйству, и как в этом, так и в других отношениях существующие в Палестине сложные земельные законы и обычаи требуют некоторых реформ. Однако не следует считать, что арабское сельское хозяйство в Палестине находится на очень низком уровне. В пределах существующих обычаев и технических познаний оно хорошо приспособлено к условиям климата и почвы. Кроме того, в течение последних лет было достигнуто значительное улучшение отчасти в результате значительного прогресса еврейского сельского хозяйства, а отчасти в результате поднятия цен на сельскохозяйственные продукты во время и после войны. За последнее время производство овощей арабами значительно увеличилось и хотя собираемый арабскими земледельцами урожай ниже урожая, собираемого еврейскими земледельцами, стоимость производства у арабов часто ниже, чем у евреев.

д) ТЕНДЕНЦИИ, ПРОЯВЛЯЮЩИЕСЯ ЗА ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ У ЕВРЕЕВ И У АРАБОВ

33. В нижеследующей таблице за 1944/45 год приводятся краткие данные об общем характере и соотношении между сельским хозяйством у арабов и у евреев.

Стоимость сельскохозяйственной продукции в 1944/45 г. по главным группам культур и с указанием отдельно продукции арабских и еврейских хозяйств⁴⁵

	Еврейские хозяйства	Арабские хозяйства	Всего
	(в палестинских фунтах)		
Зерно	497 048	4 403 409	4 900 457
Овощи	1 745 870	5 113 553	6 859 423
Кормовые культуры	951 178	156 847	1 108 025
Фрукты, за исключением цитрусовых	1 379 620	3 139 374	4 518 994
Оливки	53 235	3 320 320	3 373 555
Дыни	83 975	969 630	1 053 605
ИТОГО	4 710 926	17 193 133	21 814 059

34. Во время и после войны продукция в некоторых областях сельского хозяйства быстро увеличилась. Особенно сильно возрос сбор овощей, а именно с 129 000 тонн в 1939 году до 245 000 тонн в 1945 году. Сбор зерна, наоборот,

не увеличился; колебания в размерах урожая зерна главным образом объясняются условиями погоды. Так, сбор зерна в 1939 году исчислялся в 242 000 тонн, а в 1945 году — в 209 000 тонн. Наблюдается также непрерывный рост количества собираемых фруктов (за исключением цитрусовых) с 131 000 тонн в 1939 году до 174 000 тонн в 1945 году.

35. Как еврейские, так и арабские земледельцы извлекли большую выгоду из происшедшего с начала войны повышения цен на сельскохозяйственные продукты. Единственным исключением в этом отношении являются цитрусовые плантации, так как вывоз этих фруктов практически сошел на нет. Вследствие этого цитрусовые рощи пострадали от недостатка ухода, и производительность в этой области сельского хозяйства несколько понизилась. Правительство оказало хозяевам цитрусовых плантаций помощь выплатой денежных авансов в размере 3 250 000 палест. фунтов, и продукция в этой области быстро возвращается к довоенному уровню. Вывоз за 1945/1946 г. равнялся более чем 5 миллионам ящиков, стоимостью приблизительно в 3 500 000 палест. фунт., в то время как в 1938/1939 г. было вывезено 15 миллионов ящиков, стоимостью примерно в 4 500 000 палест. фунтов.

36. С 1941 года цитрусовая промышленность контролируется Управлением по контролю цитрусовой продукции, в состав которого входят три чиновника и восемь земледельцев евреев и арабов. В 1941 году было также решено создать Управление по торговле цитрусовой продукцией в составе двух чиновников и четырех выборных представителей от еврейских и арабских земледельцев. Это Управление, на обязанности которого лежит урегулирование проблемы распределения существующих из-за потери экспортных рынков излишков продукции, работало удовлетворительно на основе равных экспортных квот для еврейских и арабских земледельцев. Производство цитрусовых является в действительности именно той областью экономической жизни страны, где как евреи, так и арабы работают на один и тот же рынок и в одинаковых условиях. Большинство хозяйств в этой области являются относительно небольшими, и в данном случае идентичность их интересов является основой для сотрудничества.

е) ОРОШЕНИЕ И МЕЛИОРАЦИЯ

37. Всякое значительное развитие сельского хозяйства в Палестине зависит в большой мере от орошения. Единственными большими площадями плодородной земли, которые еще не культивируются, являются долина Хуле на северо-востоке страны и гораздо более обширный полупустынный район в северной части Вирсавийского подокруга. Долина Хуле представляет из себя болотную местность, которая путем осушки могла бы быть превращена в плодородные земли; концессия, предоставленная там в свое время евреям турецким правительством, все еще остается в силе. Концессия эта ни к чему не привела отчасти потому, что, для того чтобы иметь практическое значение, эта концессия должна быть распространена на большую площадь, а отчасти потому, что в водах нижней части долины заинтересована Палестин-

⁴⁵ A Survey of Palestine, volume I, page 327.

ская электрическая компания. В общей сложности могла бы быть осушена площадь в 150 000 дунамов (один дунам равняется 1 000 кв. метров или приблизительно 1/4 акра). Так как в этой местности находятся истоки реки Иордана, и эта территория граничит с Сирией и Ливаном, то, если будут предприняты крупные ирригационные работы, имеющие в виду использование вод верхнего течения Иордана, она будет иметь большое значение для всей Палестины.

38. Расположенный к югу полупустынный район Вирсавии имеет в настоящее время 7 000 оседлого населения (главным образом жителей города Вирсавии) и около 90 000 кочующих бедуинов. Почва в этом районе плодородна, но недостаток дождей мешает прокормлению большей части населения. Этот недостаток дождей может быть преодолен лишь путем ирригации. В южной части этого района (иногда обобщенно называемой Негевом) есть небольшие еврейские поселения, находящиеся в настоящее время в экспериментальной стадии и зависящие от доставки воды издалека водопроводом, что связано с большими расходами. Уверенности в возможности дальнейшего освоения этого района нет, так как это зависит либо от нахождения на месте пресных подземных источников на такой глубине, которая позволила бы их использование без чрезмерных затрат, либо от создания на довольно большой площади водохранилищ для собирания зимних осадков.⁴⁶

Промышленность

а) ОБЩЕЕ РАЗВИТИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

39. Хотя Палестина, по основному роду занятий ее жителей, все еще является сельскохозяйственной страной, промышленность стала уже главной статьей ее национального дохода. Было два главных периода развития промышленности в Палестине: период с 1933 г. по 1939 г., когда развитие промышленности было вызвано главным образом наплывом иммигрантов из Западной Европы и в особенности из Германии, привезших с собой в Палестину капитал, технические познания и умение управлять предприятиями; и период с 1941 года по 1945 год, когда сокращение ввоза в результате прекращения доступа к заграничным источникам снабжения и большой спрос, вызванный заказами находящихся на Среднем Востоке войск, дали громадный толчок к развитию промышленности.

40. Некоторое представление о масштабе этого развития дает приблизительный размер еврейских капиталовложений в промышленность и ввезенного в Палестину промышленного оборудования. По приблизительным подсчетам еврейские капиталовложения в палестинскую промышленность с 1925 года по 1929 год достигли 1 000 000 палест. фунтов. Капитал, вложенный в период с 1930 года по 1932 год, исчисляется в 2 500 000 палестинских фунтов, а стоимость ввезенного за этот период промышленного оборудования — в 606 000 палестинских фунтов. В 1938 году и 1939 году капиталовложения составляли 7 000 000 палестинских фунтов, а стоимость ввезенного промышленного оборудо-

вания — 5 000 000 палестинских фунтов. С 1940 года по 1944 год капитал, вложенный в промышленность, исчисляется в 6 000 000 палест. фунтов, а стоимость ввезенного промышленного оборудования — немного более 1 000 000 палест. фунтов.⁴⁷

41. Индекс занятости в промышленности всей страны обнаруживает следующую тенденцию:⁴⁸

1939 г.	1942 г.	1943 г.	1944 г.	1945 г.
100	200	214	209	221

42. Развитие промышленности отражается также на характере импорта, большая часть которого состоит из сырья, меньшая часть — из законченных фабрикатов. В 1939 году сырье и полуфабрикаты составляли 10 процентов общего ввоза, в то время как фабрикаты составляли — 64 процента. В 1946 году сырье составляло 32 процента общего ввоза, а фабрикаты — 41 процент.

б) ХАРАКТЕР ПАЛЕСТИНСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

43. За исключением своего географического положения, имеющего большое значение по отношению ко всем странам Среднего Востока, Палестина, с точки зрения развития ее промышленности, не наделена особенно благоприятными условиями. Помимо минеральных богатств Мертвого моря, она не имеет сырья в каких-либо значительных количествах. Однако наплыв иммигрантов со значительными потребностями в отношении целого ряда потребительских товаров, а также наличие электроэнергии, вырабатываемой гидроэлектрической установкой на реке Иордан и силовыми станциями в Хайфе и Тель-Авиве, работающими на нефти, являлись основой для развития промышленности за последние пятнадцать лет.

44. Самыми главными отраслями промышленности являются: текстильная, пищевая, химическая и легкая металлургическая, производящая такие изделия, как двери, оконные рамы, домашняя утварь и целый ряд других предметов. Во время войны значительно развились гранение и шлифовка алмазов в результате переселения в Палестину из Европы опытных гранильщиков. Эта отрасль промышленности приобрела большое значение в экспортной торговле Палестины; в 1946 году из Палестины было вывезено граненых и отшлифованных алмазов на сумму в 5 500 000 палест. фунтов. Химическая промышленность, включая добываемый из Мертвого моря поташ, имеет в настоящее время также довольно большое значение и является одной из тех отраслей промышленности, которые значительно выросли за время войны.

45. Отрасли промышленности, нашедшие в Палестине почву для своего развития, вообще говоря, являются либо отраслями, производящими предметы потребления, отраслями, обслуживающими главным образом потребности внутреннего рынка, либо отраслями, не зависящими от местного сырья и использующими знание местных мастеров, как, например, гранение и шлифовка алмазов; либо, в редких случаях (как, например, добыча поташа и пище-вкусовая про-

⁴⁶ Комиссия посетила в этом районе селение Ревивим и осмотрела водохранилище в 50 000 куб. метров, предназначенное для собирания дождевых осадков.

⁴⁷ A Survey of Palestine, volume I, page 511.

⁴⁸ Там же, page 509.

мышленность), отраслями, зависящими от местного сырья. Следует иметь в виду, что почти все эти отрасли промышленности состоят из мелких предприятий.

46. Согласно промышленной переписи 1942 года, от 75 до 80 процентов всех работающих в промышленности лиц находились на работе в еврейских предприятиях и около 90 процентов всех промышленных рабочих были евреи. В большинстве случаев еврейские рабочие работают в еврейских предприятиях, а арабские — в предприятиях, принадлежащих арабам; исключения есть, но их немного. Наиболее развитыми отраслями промышленности среди арабов являются: мукомольная промышленность, табачное производство и некоторые отрасли текстильной и металлообрабатывающей индустрии. Следует упомянуть также чисто арабское производство мыла в Наблусе, так как продукцию эту покупают мусульмане в других странах. В общем, однако, арабская промышленность в Палестине значительно менее развита и располагает меньшими капиталами, чем еврейская.

с) КОНЦЕССИИ

47. Необходимо упомянуть электрические концессии, концессию по добыче поташа из Мертвого моря и нефтяную концессию. Палестина снабжается электроэнергией двумя компаниями: Иерусалимским акционерным обществом электричества и общественного обслуживания и Палестинским электрическим акционерным обществом, которые, согласно условиям концессий, обслуживают: первая — Иерусалим, вторая — остальные районы Палестины. Палестинское электрическое акционерное общество имеет две концессии: одну, предоставленную г-ну Финеасу Рутенбергу в 1921 году в целях использования вод бассейна реки Ауджа для подачи электроэнергии в Яффский округ и для его орошения; и Иорданскую концессию, имеющую целью использовать энергию вод реки Иордан и ее бассейна, включая реку Ярмук, для подачи и распределения электроэнергии по всей Палестине и Трансиордании.

48. Палестинская компания по добыче поташа получила в 1930 году, сроком на 75 лет, концессию на добычу солей и минералов из Мертвого моря. Эта компания эксплуатирует заводы на северном и южном концах Мертвого моря.

49. Концессии были предоставлены Англо-иранской нефтяной компании и Иракской нефтяной компании для постройки и эксплуатации нефтепроводов до конечного пункта на палестинском побережье, если окажется возможным в заливе Акка, с правом погрузки и выгрузки нефти на нефтяной пристани Яффского порта. Право постройки нефтеочистительных заводов в Хайфе также входило в вышеупомянутые концессии; право это было, однако, по соглашению передано Акционерному обществу объединенных нефтеочистительных заводов, построившему в 1939 году нефтеочистительный завод в Хайфе.

50. Получившие концессии компании пользуются некоторыми привилегиями, как, например, они освобождены от уплаты таможенного сбора на ввозимое для выполнения работ оборудование.

Внешняя торговля

а) ГЛАВНЫЕ АСПЕКТЫ

51. Статистические данные о внешней торговле Палестины, на основании которых можно получить ясное представление о положении в настоящее время, а также о перспективах будущего развития, относятся к следующим основным категориям: 1) данные о происшедших с 1939 года изменениях в объеме внешней торговли и ее структуре; 2) данные относительно большого неблагоприятного баланса платежей и зависимости от ввоза капиталов; 3) торговые сношения Палестины с другими странами Среднего Востока.

52. С начала мандатного управления по 1940 год внешняя торговля Палестины значительно увеличилась. В 1922 году общая сумма экспорта равнялась 4 000 000 палест. фунтов, а общая сумма импорта — 5 700 000 палест. фунт. В 1939 году экспорт исчислялся в 50 100 000 палест. фунт., а импорт — в 14 милл. 600 000 палест. фунтов. Во время последней войны стоимость ввозимых и вывозимых товаров значительно поднялась в связи с общим ростом цен. Объем внешней торговли увеличился лишь в 1945 году и еще больше в 1946 году. Краткий обзор происшедших с 1939 года изменений дается в следующей таблице:

Общая сумма импорта и экспорта Палестины⁴⁹
за 1939, 1945 и 1946 гг.

(в тысячах палестинских фунтах)

	1939 г.	1945 г.	1946 г.
Импорт	14 633	40 691	70 432
Экспорт	5 468	20 396	24 485
Превышение имп. над эксп.	9 165	20 295	45 947

53. Почти полное прекращение вывоза цитрусовых во время войны значительно изменило структуру экспорта, но это явление носило исключительно временный характер, и не может быть сомнений в том, что вывоз цитрусовых снова займет доминирующее положение в экспортной торговле страны. В то же время можно ожидать, что ввиду более разностороннего развития экономической жизни Палестины, явившегося следствием роста во время войны, она будет в состоянии в будущем вывозить более разнообразные товары, в том числе и некоторые промышленные товары. Несомненно, что для сохранения существующего высокого уровня импорта Палестине придется увеличить экспорт таких товаров.

б) ВВОЗ КАПИТАЛОВ

54. Палестина зависит от внешней торговли для обеспечения, путем ввоза, нужного ей продовольствия (в особенности пшеницы, мяса и корма для скота), различного сырья, машин и оборудования, необходимых для ее развития. Стоимость ввозимых товаров лишь частично покрывается экспортом. Неизменным признаком внешней торговли Палестины все еще остается необычайно большое преобладание импорта над экспортом, причем эта разница покрывается ввозом капиталов, состоящих главным образом из сумм, получаемых от евреев со всего мира, капиталов, ввозимых иммигрантами, а также сумм,

⁴⁹ Там же, page 462 and supplementary volume, page 41.

получаемых разными религиозными организациями.⁵⁰ Во время войны и после ее окончания правительство Великобритании также затратило в Палестине значительные суммы на военные нужды. В результате, главным образом, таких военных расходов в настоящее время в Палестине имеется баланс в английской валюте, исчисляющийся приблизительно в 125 000 000 англ. ф. ст., которые находятся преимущественно в частных руках, т. е. у палестинских граждан.

с) ЗНАЧЕНИЕ СТРАН СРЕДНЕГО ВОСТОКА

55. Ввиду того положения, которое занимает Палестина по отношению к странам Среднего Востока, ее дальнейшее экономическое развитие будет в значительной степени зависеть от расширения ее торговых сношений с другими странами Среднего Востока. Во время войны имело место значительное увеличение роли торговли Палестины со странами Среднего Востока во всей внешней торговле страны. Хотя на это повлияли главным образом затруднения по перевозке в то время товаров, а также и то, что страна оказалась отрезанной от других рынков, это соответствует естественному направлению развития палестинской торговли. Насколько этот товарообмен увеличился во время войны и после ее окончания, видно из того факта, что в 1939 году товарообмен со странами Среднего Востока представлял лишь 17,7 процента импорта и 10 процентов всего экспорта Палестины, тогда как в 1946 году это соотношение равнялось, соответственно, 39 процентам и 31 проценту. На это соотношение повлияло отчасти то, что экспорт в Соединенное Королевство в 1946 году был менее значителен, чем в 1939 году ввиду временного сокращения вывоза цитрусовых.

д) АРАВСКИЙ БОЙКОТ

56. В 1946 году на экспорт товаров в арабские страны неблагоприятно повлиял бойкот арабами еврейских товаров, и, хотя нет возможности установить, насколько этот бойкот эффективен, тем не менее не может быть сомнений в том, что, если он будет продолжаться некоторое время, он может серьезно подорвать экономическое развитие Палестины.

Инфляция военного времени

а) ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ

57. Палестина, как и большинство других стран, испытала значительную инфляцию во время войны и после ее окончания. Инфляция в Палестине принимала большие размеры, чем в Соединенных Штатах или Великобритании, но несколько меньшие, чем в некоторых других странах Среднего Востока. Причинами ее были, в отношении спроса, большое увеличение доходов, а в отношении предложения — неспособность производства удовлетворить растущий спрос на товары широкого потребления, благодаря 1) сокращению ввоза; 2) переходу местной

⁵⁰ Большая часть ввозимого в Палестину еврейского капитала представляет собой пожертвования, и потому не связана с расходом по выплате процентов и амортизации. Хотя такой капитал является частью ввозимых капиталов, он не отражается на платежном балансе в том смысле, что ввоз не потребует в будущем увеличения экспорта для уплат по долговым обязательствам.

промышленности на выполнение военных заказов и 3) ограниченной возможности сельского хозяйства увеличить за короткий срок свою продукцию. В следующей таблице приводятся индексы стоимости жизни, указывающие приблизительно размеры инфляции:⁵¹

Индекс стоимости жизни в Палестине в декабре каждого года

(Довоенный период = 100)

1940 г.	1941 г.	1942 г.	1943 г.	1944 г.	1945 г.	1946 г.
131	166	211	230	238	252	275

58. Главной причиной увеличения доходов были произведенные великобританским правительством затраты на военные нужды, данные о которых приводятся в следующей таблице:⁵²

1940 г.	1941 г.	1942 г.	1943 г.	1944 г.	1945 г.	1946 г.
(в миллионах палестинских фунтов)						
8,5	20,7	25,4	31,5	25,0	24,3	23,5

59. В момент объявления войны Палестина располагала довольно большими запасами товаров, а ввоз товаров значительно уменьшился лишь в 1941 году. Как военные заказы, так и спрос на продовольственные товары достигли максимума в 1943 и 1944 гг. Хотя производство пищевых продуктов и импорт по высоким ценам из стран Среднего Востока значительно увеличились, однако это оказалось недостаточным для предотвращения дальнейшего небольшого повышения цен. Со времени окончания войны продолжение предоставления военных заказов по высоким ставкам, установленным во время войны, предотвратило снижение уровня доходов, ввиду чего, хотя положение с запасами товаров улучшилось вследствие увеличения импорта в 1946 и 1947 гг., это увеличение не оказалось достаточным для предотвращения дальнейшего роста цен.

б) ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА И ЦЕНЫ

60. Благодаря образовавшемуся острому недостатку рабочей силы, повышение заработной платы в Палестине последовало довольно быстро за повышением стоимости жизни. Заработная плата была повышена как по основным ставкам, так и путем надбавок, непосредственно связанных с ростом индекса стоимости жизни. Таким образом средний заработок промышленных рабочих повысился с 1939 года по 1945 год для арабов на 200 процентов, а для евреев на 258 процентов. Заработная плата некоторых категорий сельскохозяйственных рабочих повысилась еще больше, а заработная плата неквалифицированных рабочих, занятых на строительных работах, поднялась с 1939 года по 1945 год на 405 процентов для арабов и на 329 процентов для евреев. Следует поэтому считать, что в среднем, несмотря на повышение цен, значительного понижения реального заработка не произошло, а для некоторых категорий рабочих реальный заработок даже повысился.

с) ЗАДОЛЖЕННОСТЬ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

61. Одним из результатов повышения цен во время войны явилось то, что земледельцы избавились от задолженности. Произведенные до войны исследования показывали, что средний

⁵¹ Палестинское правительство, официальный индекс.

⁵² Там же, том III, раздел 15.

араб-земледелец был отягощен значительной задолженностью, которая в некоторых случаях равнялась всему годовому доходу наличными земледельца. В то же время увеличившийся во время войны спрос на рабочие руки являлся дополнительным источником дохода, в результате чего увеличились доходы и повысился уровень жизни многих арабских земледельцев.

д) ВОЗВРАЩЕНИЕ К УСЛОВИЯМ МИРНОГО ВРЕМЕНИ

62. Благодаря заказам на военные нужды палестинская промышленность сильно развилась по сравнению с ее производительностью в 1939 году. Во время войны 130 000 человек были призваны на военную службу или работали на военных постройках и по выполнению военных заказов. Со времени окончания войны поглощенные этой рабочей силы другими отраслями промышленности не оказало какого-либо значительного влияния на состояние рынка труда. Это объясняется следующими причинами:

а) Большой спрос на товары в результате продолжения военных расходов, составляющих приблизительно 20 процентов всего национального дохода страны, а также продолжающиеся наличия того спроса, который не мог быть удовлетворен во время войны.

б) Все еще существующий недостаток в запасах как промышленных, так и сельскохозяйственных товаров широкого потребления.

63. Хотя по вышеуказанным причинам до сих пор не существует ни проблемы безработицы, ни затруднений в перестановках расширенной во время войны промышленности на условия спроса мирного времени, тем не менее создавшемуся положению присущи некоторые затруднения, для урегулирования которых потребуется более продолжительное время.

64. Стоимость производства продовольствия в еврейских смешанных хозяйствах сравнительно велика, и это оказывает большое влияние на тенденцию сохранить заработную плату промышленных рабочих на высоком уровне; так как повышение заработной платы в промышленности не вполне компенсировалось ростом производительности на одного рабочего, то стоимость труда в палестинской промышленности высока. Когда мировой недостаток в товарах широкого потребления будет ликвидирован, палестинская промышленность столкнется на внутреннем и на внешнем рынках с конкуренцией предприятий, имеющих более низкие издержки производства. Поскольку понижение цен на продовольственные продукты позволит снизить заработную плату, то, когда мировые цены на пшеницу упадут, Палестина окажется в более благоприятном положении, ввиду того что в настоящее время ей приходится ввозить пшеницу по очень высоким ценам из других стран Среднего Востока.

65. Следует, однако, отметить, что значительное сокращение военных заказов приведет к понижению доходов и цен, если это сокращение не будет компенсировано инвестициями из других источников.

66. Если это произойдет, то естественным последствием будет наступление периода экономической депрессии и безработицы. Таким обра-

зом следует ожидать, что экономическая жизнь Палестины должна будет в ближайшем будущем перестроиться в силу все увеличивающейся промышленной конкуренции и уменьшения доходов из-за сокращения военных заказов.

67. Ввиду того что Палестина является местом паломничества для последователей трех мировых религий, она, очевидно, после восстановления мирных условий и улучшения мирового экономического положения, будет привлекать большое число туристов. Такой наплыв туристов вероятно окажется источником значительного дохода. Этот доход до некоторой степени будет служить противовесом неблагоприятным последствиям, могущим произойти от значительного сокращения военных заказов.

С. ПАЛЕСТИНА ПОД МАНДАТОМ

Мандат

68. 25 апреля 1920 г. Верховный совет союзных держав решил передать Великобритании мандат на Палестину, с условием что будет проведена в жизнь Декларация Бальфура.⁵³ Проект мандата был утвержден Советом Лиги Наций 24 июля 1922 г. и формально вступил в силу 29 сентября 1923 года. Вслед за оккупацией Палестины британскими войсками в 1917—18 гг. страна находилась под контролем администрации оккупированных вражеских территорий, являющейся органом правительства Соединенного Королевства. Предвосхищая созвание мандата, правительство Соединенного Королевства с 1 июля 1920 г. заменило военную администрацию гражданской, возглавляемой Верховным комиссаром, ответственным в конечном итоге перед министром колоний Великобритании.

69. Введение к мандату и его статьи приводятся в приложении № 20. Для того чтобы представить себе в должной перспективе условия, при которых осуществлялся мандат в Палестине, следует обратить особенное внимание на следующие обязательства:

1) Обязательство создать для страны «такие политические, административные и экономические условия, которые смогут обеспечить создание еврейского национального очага, как это предусматривается в введении...» (статья 2), а вместе с тем и обязательство «способствовать при соответствующих условиях еврейской иммиграции» и «в сотрудничестве с Еврейским агентством, упомянутым в статье 4, поощрять поселение евреев на земле, включая государственные земли и пустыри, не нужные для общественных целей» (статья 6).

2) Обязанность охранять «гражданские и религиозные права всех жителей Палестины, независимо от расы и религии» (статья 2), принимая во внимание положение Декларации Бальфура, которое приводится в введении и согласно которому «само собой разумеется, что нельзя принимать каких-либо мер в ущерб гражданским и религиозным правам существующих в Палестине нееврейских поселений», и подобное же положение, «гарантирующее, что права и положение других групп населения не будут нарушаться...» (статья 6).

⁵³ Приложение № 19.

3) Обязательство создать для страны «такие политические, административные и экономические условия, которые смогут обеспечить... развитие самоуправляющихся учреждений...» (статья 2), равно как и обязательство поощрять «насколько это окажется возможным в данных обстоятельствах... местную автономию» (статья 3).

4) Ответственность за благосостояние Палестины как общины: «Охранять интересы населения в связи с развитием страны» с обращением особенного внимания на издание постановлений относительно общественного владения естественными богатствами или контроля их, общественных работ, предприятий общественного пользования и других видов обслуживания; на введение надлежащей аграрной системы и на поощрение непосредственного заселения и интенсивной обработки земли (статья 11), имея в виду положение статьи 2, предусматривающее охрану гражданских и религиозных прав всех жителей Палестины, а также следующее положение статьи 15: «Не должно быть какой-либо дискриминации между жителями Палестины на основании расы, религии или языка».

5) Ответственность за Святые Места⁵⁴ (статья 13 и 14).

70. На основании статьи 25 мандата держава-мандатарий имеет право, с согласия Совета Лиги Наций, не применять на территориях, лежащих между Иорданом и восточными границами Палестины, тех положений мандата (помимо положений статей 15, 16 и 18), которые она считает неприменимыми. В сентябре 1922 г. Совет Лиги утвердил меморандум британского правительства, который определил границы Транс-Иордании и исключил ее, между прочим, из положений палестинского мандата относительно еврейского национального очага.

Действие мандата

71. Конституционная основа правительства Палестины, установленная державой-мандатарием, определяется в декретах о Палестине за 1922 — 1940 гг. Первоначальный декрет от 10 августа 1922 г.⁵⁵ был изменен в 1923 году в том смысле,⁵⁶ что Верховный комиссар, не нарушая полномочий, содержащихся в указе короля или присвоенных королю (статья 89 указа 1922 г.), и с соблюдением инструкций, данных ему британским правительством, «имеет полное право и полномочия... издавать такие приказы, которые могут оказаться необходимыми для поддержания мира, порядка и хорошего управления в Палестине...». Специально предусматривается, однако, чтобы ни один из изданных приказов не ограничивал «полную свободу совести и свободу всех вероисповеданий, за исключением тех случаев, когда какие-либо ограничения являются необходимыми для поддержания общественного порядка и нравственности», и чтобы не издавались приказы, «которые имеют тенденцию дискрими-

⁵⁴ Вопрос о Святых Местах рассматривается в главе III.

⁵⁵ Текст декрета см. R. H. Drayton (ed.) : *The Laws of Palestine*, volume III, pages 2569 ff.

⁵⁶ Декрет (измененный), 1923 г., статья 3. Последующие ссылки делаются также на эту статью.

нировать в той или иной форме между жителями Палестины на основании расы, религии или языка». В особенно тесной связи с исполнением администрацией мандата находится дальнейшее положение о том, что «никакой приказ не подлежит изданию, если он находится в противоречии или несогласии с положениями мандата, и никакой приказ, касающийся вопросов, специально рассматриваемых в положениях мандата, не подлежит изданию до тех пор, пока его проект не будет сообщен министру и не утвержден им, с изменениями или без изменений».

72. Согласно декретам, о которых упоминалось выше, управление Палестиной возлагается на Верховного комиссара, ответственного перед министром колоний правительства Соединенного Королевства. В помощь ему придается Исполнительный совет, состоящий из периодически назначаемых старших должностных лиц и включающий *ex officio* главного секретаря (главное должностное лицо правительства, с исполнительными функциями), генерального прокурора и финансового секретаря. В 1923 году Верховному комиссару была предоставлена законодательная власть, и особым положением был утвержден Консультативный совет, с которым Верховный комиссар обязан совещаться, прежде чем издавать какие-либо приказы. Консультативный совет состоит из членов Исполнительного совета, начальников главнейших правительственных департаментов и окружных комиссаров. Центральное правительство организовано в форме различных департаментов, ответственных за исполнение возложенных на них обязанностей. Для общих административных целей Палестина разделена на шесть административных округов,⁵⁷ из которых каждый находится под контролем окружного комиссара, действующего в качестве представителя правительства в своем округе и ответственного перед главным секретарем. Его помощниками являются заместитель окружного комиссара и один или более помощников окружного комиссара. В 1945 году общее число правительственных служащих равнялось приблизительно 45 000, из которых 68 процентов составляли арабы, 21 процент — евреи и 10 процентов — англичане (эти 10 процентов сводятся к 4, если исключить служащих полиции, но не ее командный состав). Все более или менее значительные правительственные должности, включая должности на уровне окружного комиссара,⁵⁸ занимаются английскими должностными лицами, хотя Комиссии сообщалось, что, начиная с 1939 года, в соответствии с Белой книгой, делались попытки назначать жителей Палестины на более ответственные должности.⁵⁹

73. В августе 1937 года Постоянная мандатная комиссия Лиги Наций отметила в своем предварительном заключении, представленном Совету, по вопросу о докладе Королевской па-

⁵⁷ Иерусалим, Лидда (центральное учреждение в Яффе). Хайфа, Газа, Самария (центральное учреждение в Наблусе) и Галилея (центральное учреждение в Назарете).

⁵⁸ Из 39 существующих в настоящее время окружных комиссаров один является арабом и один — евреем. (Документ А/АС. 13/SR. 6/Rev. 1, стр. 9 англ. текста: показание представителей палестинского правительства).

⁵⁹ Там же, стр. 9 англ. текста.

лестинской комиссии (доклад Пиля), изданном в июне 1937 года, что

«Настоящий мандат стал почти невыполнимым, если уже Британская королевская комиссия публично объявила его таковым, утверждая это с двойным авторитетом, основанным, во-первых, на единодушии и беспристрастности ее решений и, во-вторых, на авторитете правительства самой державы-мандатария».⁶⁰

74. В ее определении своей политики,⁶¹ сделанном одновременно с докладом Королевской комиссии, держава-мандатарий была вынуждена «прийти к заключению, что существует непримиримый конфликт между стремлениями арабов и стремлениями палестинских евреев» и «что эти стремления не могут быть удовлетворены в условиях настоящего мандата...». Комиссия полагает, что действие мандата в Палестине следует рассматривать на фоне этого конфликта, углубленного и усиленного событиями последующих десяти лет.

Еврейский национальный очаг и права арабов

75. Немного названий в истории явилось источником таких постоянных разногласий, как название «еврейский национальный очаг». Двадцать лет после опубликования Декларации Бальфура Королевская комиссия уделила в своем докладе особую главу⁶² тщательному анализу соответствующих текстов и исторических прецедентов, для того чтобы выяснить значение этого названия.

76. Выводы Комиссии по вопросу о политическом значении термина «национальный очаг» являются вполне определенными:

«Нам была предоставлена возможность рассмотреть относящиеся к вопросу материалы, и нам кажется вполне очевидным, что слова «создание в Палестине национального очага» явились результатом компромисса между теми министрами, которые предполагали в конечном результате создание еврейского государства, и теми министрами, которые не разделяли этого предположения. Однако очевидно, что как в том, так и в другом случае британское правительство не могло связать себя обязательством создать еврейское государство. Оно могло бы только принять на себя обязательство способствовать росту национального очага. От энтузиазма и энергии самих евреев зависело главным образом, разрастется ли этот очаг до таких размеров, чтобы он мог стать государством».⁶³

77. Поскольку это касается самой державы-мандатария, заявление⁶⁴ о британской политике в Палестине, сделанное в июне 1922 года г-ном Винстоном Черчиллем, который был тогда государственным секретарем по делам колоний, остается авторитетным толкованием этой поли-

тики.⁶⁵ Следующие выдержки дают сущность этого заявления:

«Делались неофициальные заявления о том, будто имеется в виду создание исключительно еврейской Палестины. Говорилось, что Палестина станет «в такой же мере еврейской, как Англия является английской». Британское правительство считает такого рода надежды неосуществимыми и не предполагает преследовать подобных целей. Точно так же оно никогда не имело в виду исчезновение или переход на второстепенное положение в Палестине арабского населения, его языка или культуры, чего повидимому опасается арабская делегация. Правительство хотело бы указать на тот факт, что положения декларации, на которые ссылаются, не предусматривают обращения Палестины в целом в еврейский национальный очаг, а лишь создание этого очага в Палестине. В связи с этим с удовлетворением отмечается, что на собрании Сионистского конгресса, верховного органа управления Сионистской организации, состоявшемся в Карлсбаде в сентябре 1921 года, была принята резолюция, выражавшая в форме официального определения задач сионизма «твердое решение еврейского народа жить с арабами на началах единства и взаимного уважения, чтобы совместно превратить их общее обиталище в цветущую общину, создание которой могло бы гарантировать каждой из ее народностей беспрепятственное национальное развитие...». Когда спрашивают, что разумеется под развитием еврейского национального очага в Палестине, можно ответить, что это не навязывание еврейской национальности населению Палестины в целом, но дальнейшее развитие существующей еврейской общины с помощью евреев, находящихся в других странах мира, с тем чтобы она могла стать центром, которым весь еврейский народ мог бы интересоваться и гордиться, как средоточием его религии и расы. Но для обеспечения за этой общиной лучших перспектив свободного развития, которые дали бы еврейскому народу полную возможность выявить свои дарования, существенно важно, чтобы он знал, что он находится в Палестине по праву, а не потому, что его только терпят. Вот почему необходимо, чтобы существование еврейского национального очага в Палестине было обеспечено международными гарантиями и было официально признано, как покоящееся на древних исторических началах».

78. Давая пояснение по поводу вышеприведенного отрывка и того контекста, из которого он был взят, Королевская комиссия пришла к следующему заключению:

«Это определение национального очага понималось иногда как исключаящее возможность создания еврейского государства. Однако, хотя вполне очевидно, что эта формулировка имела своей целью уменьшить, насколько возможно, антагонизм арабов против на-

⁶⁰ Permanent Mandates Commission : *Minutes of the 23rd (Extraordinary) session*, page 229.

⁶¹ Cmd. (Command Paper) 5513 (правительственные документы).

⁶² Palestine Royal Commission: *Report*, Chapter II.

⁶³ Там же, paragraph 20.

⁶⁴ Cmd. 1700.

⁶⁵ Так, например, Белая книга 1939 года содержит следующее заявление: «Британское правительство придерживается этого толкования декларации 1917 года и рассматривает его как авторитетное и исчерпывающее определение характера еврейского национального очага в Палестине». (Cmd. paragraph 6).

ционального очага, в ней не содержится ничего, что запрещало бы образование в будущем еврейского государства, и сам г-н Черчилль заявил нам в своем показании, что такое запрещение не предполагалось».⁶⁶

79. Если и существовали некоторые основания для разногласий относительно точного значения термина «национальный очаг», то, пожалуй, еще большее затруднение возникло в толковании отношения мандата к еврейскому и арабскому населению Палестины, взятым в отдельности, т. е. так называемого «двойного обязательства». Общая фразеология мандата явилась причиной ряда попыток найти в ней какое-то первенство руководящих принципов. В 1930 году Постоянная мандатная комиссия Лиги Наций пошла к своему удовлетворению, что «обязательства, изложенные в мандате относительно обеих групп населения, имеют одинаковый вес».⁶⁷ Подходя к вопросу с точки зрения точного рассмотрения положений мандата, Королевская комиссия нашла, что «несомненно, основная цель мандата, однако, поскольку она определена в введении и статьях мандата, заключается в том, чтобы способствовать созданию еврейского национального очага»⁶⁸ (курсив в оригинале). В другом контексте мы находим мнение г-на Черчилля, высказанное им в речи в Палате общин 23 мая 1939 года, согласно которой задачей Белой книги 1922 года было «пояснить, что вопрос создания органов самоуправления в Палестине должен быть подчинен основному обещанию и принятому обязательству создать в Палестине еврейский национальный очаг».⁶⁹

Развитие национального очага

80. В 1937 году члены Палестинской королевской комиссии следующим образом суммировали свои впечатления: «Двенадцать лет тому назад национальный очаг был только опытом, сегодня это уже предприятие, работающее на полном ходу».⁷⁰ За десятилетие со времени опубликования доклада Комиссии еврейское население Палестины увеличилось с 400 000 до примерно 625 000 человек.⁷¹ Вместо 203 земледельческих поселений с общим населением примерно в 97 000 человек, в настоящее время имеется больше 300 поселений этого типа, включая небольшие города с населением, достигающим 140 000 человек. Более значительные селения и города Ишува (еврейские общины в Палестине) тоже значительно разрослись и улучшились в отношении благоустройства. В частности, Тель-Авив, с населением свыше 180 000 человек, не может не произвести сильного впечатления своей высокоразвитой гражданской организацией, своей культурной деятельностью и другими признаками разносторонней общественной жизни. Припоминая пустынные песчаные дюны, из ко-

торых вырос Тель-Авив, можно легко понять ту гордость, с которой еврейское население относится к созданному им городу.

81. Вступление в еврейскую общину является фактически автоматическим⁷² для всех евреев восемнадцати лет и старше, которые прожили в Палестине по крайней мере три месяца. Все взрослое население двадцати лет и старше принимает участие в избрании членов Выборного собрания, из которого образуется Ваад леуми (Национальный совет).⁷³ В сотрудничестве с другими общественными организациями Ваад леуми содержит почти исключительно на средства, получаемые от взимаемого им налогового обложения и из других доходов,⁷⁴ систему еврейских школ и сеть учреждений общественного здравоохранения и социального обслуживания. Среди членов Выборного собрания можно найти представителей различных политических мнений, включая влиятельные группы,⁷⁵ которые не вполне разделяют официальную программу Еврейского агентства. Точно так же различные политические течения представлены в Гистадруте (еврейской федерации труда), насчитывающем около 160 000 членов (приблизительно 75 процентов всего еврейского рабочего населения) и куда входят не только большинство индустриальных рабочих, но также фермеры и специалисты.

82. В жизни еврейского населения Палестины Еврейское агентство занимает особое место как ввиду его положения согласно статье 4 мандата,⁷⁶ так и в качестве организации, представ-

⁷² Меньшинство ортодоксальных евреев, принадлежащих главным образом к Агудат Израель, не включаются, согласно их собственному желанию, в общинные списки.

⁷³ Официально признанный и облеченный правом получать доход с налогов на местную общину для проведения мер социального обслуживания и других общественных целей, согласно положениям о еврейской общине (1928 г.).

⁷⁴ В 1945 году сумма расходов по еврейскому социальному обслуживанию превышала шесть с половиной миллионов фунтов, из которых свыше 82 процентов поступили от еврейской общины, 5 процентов от правительства и остальная сумма из других источников. См. Vaad Leumi: *The Jewish Community and Its Social Services*, page 11.

⁷⁵ В их число входят, например, умеренная Алия Хадаша (партия новой иммиграции), социалисты левого крыла Гашомер Гацаир и Палестинская коммунистическая партия. Организация Ихуд (единство), руководимая Дж. Л. Магнесом, ректором Еврейского университета в Иерусалиме, хотя и не является политической партией, однако, также расходится с сионистской политикой, преследуя задачи создания двухнационального палестинского государства.

⁷⁶ «Надлежащая еврейская организация должна быть признана в качестве общественного органа для содействия и сотрудничества с администрацией Палестины в таких экономических, социальных и других вопросах, какие могут оказать влияние на создание еврейского национального органа и на интересы еврейского населения Палестины, причем эта организация должна, при условии постоянного контроля администрации, принимать участие в развитии страны и содействовать ему. Сионистская организация до тех пор, пока ее структура и конституция по мнению державы-мандатария считаются подходящими, признается такой организацией. В консультации с правительством Соединенного Королевства, она должна принимать меры для обеспечения сотрудничества всех евреев, которые готовы содействовать созданию еврейского национального очага». Вслед за соглашением, состоявшимся между евреями-сионистами и не сионистами на Сионистском конгрессе в 1929 году, было сформировано расширенное Еврейское агентство, которое было признано в 1930 году державой-мандатарием «общественным органом», указанным в статье 4.

⁶⁶ Op. cit., Chapter II, paragraph 39.

⁶⁷ Permanent Mandates Commission, *Minutes of the 17th (Extraordinary) Session*, page 145.

⁶⁸ Palestine Royal Commission: *Report*, Chapter II, paragraph 42 (4).

⁶⁹ *Parliamentary Debates* — Volume 347, number 108 (23 May 1939), Columns 2177-2189.

⁷⁰ Op. cit., Chapter V, paragraph 2.

⁷¹ Приблизительный подсчет на июнь 1947 года приведен в изданном правительством Палестины: *Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate*, paragraph 16.

ляющей мировое еврейство. Организованное в Палестине в форме двадцати департаментов, соответствующих в общем министерствам самоуправляющегося государства, Агентство касается всех сторон еврейского экономического и социального развития в Палестине и имеет решающее влияние в главных вопросах политики и управления, особенно в вопросах иммиграции и развития сельского хозяйства.

83. Ишув (еврейская община в Палестине) является таким образом высокоорганизованной и тесно связанной общественностью, которая создала, отчасти на основе общинных усилий, национальный образ жизни, в достаточной мере характерный, чтобы заслужить определение, данное Королевской комиссией, как «государство в государстве». Гордая сознанием своих достижений в области самоуправления и культурной жизни, эта община чувствует очень остро всякое проявление недостаточного признания того, что она рассматривает как свои законные и необходимые потребности. Ее инициатива, целеустремленность и уверенность в себе резко реагируют против такого положения, при котором она находится под господством «чужестранной бюрократии».⁷⁷ Память об арабском восстании 1936 — 1939 гг. и недавние еврейские погромы в странах Среднего Востока, на фоне только что пережитого гитлеризма, держит еврейское население в состоянии постоянной бдительности и озабоченности необходимостью обеспечить надлежащую защиту национального очага.

Иммиграция и поселение на земле

84. Когда мандат был утвержден в 1922 году, в Палестине насчитывалось всего около 84 000 еврейских поселенцев. Хотя иммиграция считалась необходимым средством для развития будущего национального очага, все же, в силу статьи 6, какая-то форма контроля над тем, чтобы «права и положения других частей населения» не пострадали от этой иммиграции, также была необходима. Регулирующий принцип, принятый державой-мандатарием в 1922 году, был разъяснен в заявлении о политике (меморандум Черчилля):

«...размеры иммиграции не должны быть настолько велики, чтобы превышать экономическую способность страны впитать в себя в данный момент вновь прибывших. Необходимо добиться такого положения, чтобы иммигранты не стали обузой для населения Палестины в целом и чтобы они не лишали работы ту или иную часть теперешнего населения».

Этот принцип, впоследствии подтвержденный письмом г-на Рамсея Макдональда от 13 февраля 1931 г. на имя г-на Вейцмана, был принят в то время сионистской организацией,⁷⁸ а также утвержден Постоянной мандатной комиссией Лиги Наций.⁷⁹

85. К 1937 году все еврейское население достигало почти 400 000 человек. Первые три года нацистского террора в Германии (1933—

35 гг.) дали около 135 000 иммигрантов. Но в 1936 году имел место ряд инцидентов, которые быстро разрослись в большую кампанию арабского террора и вооруженного сопротивления, направленных как против еврейского населения, так и против полицейских и военных сил администрации.⁸⁰ В силу этих обстоятельств Королевская комиссия пришла в 1937 году к заключению, что при определении размеров иммиграции «принцип экономической вместимости... является в настоящее время недостаточным... Должны быть приняты во внимание также политические и психологические факторы».⁸¹

86. Начиная с 1939 года, размеры еврейской иммиграции в Палестину определялись положениями Белой книги 1939 года.⁸² Здесь следует отметить главнейшие решения относительно иммиграции:

1) В течение пяти лет, следующих за 1939 годом, должно было быть допущено, если экономическая вместимость страны это позволит, около 75 000 евреев: 10 000 ежегодно, а затем еще 25 000 еврейских беженцев, как только смогут быть обеспечены достаточные средства для их содержания. Целью державы-мандатария было довести еврейское население приблизительно до одной трети всего населения Палестины.

2) После этого пятилетнего периода «дальнейшая иммиграция евреев разрешаться не будет, за исключением если арабы Палестины согласятся на таковую».⁸³

3) Нелегальная иммиграция будет прекращена «дальнейшими мерами предупреждения», и число иммигрантов, прибывших в Палестину нелегальным путем, будет вычитаться из годовых иммиграционных квот.

87. Сущность отношения державы-мандатария дается в следующей выдержке из Белой книги.⁸⁴

«...Правительство Соединенного Королевства не рассматривает заявление о политике, сделанное в 1922 году, или письмо 1931 года как указание на то, что мандат требует от правительства всегда и при всех обстоятельствах облегчать иммиграцию евреев в Палестину, считаясь только с ограничениями, обусловленными экономической вместимостью страны. Точно так же правительство не находит чего-либо в мандате или в последующих заявлениях о политике, что поддерживало бы ту точку зрения, что создание еврейского национального очага не может быть осуществ-

⁸⁰ Для анализа беспорядков 1936 года см. Палестинская королевская комиссия: доклад, глава IV. В результате арабского восстания 1936—1939 гг. погибло около 4 000 человек и пострадало имущество приблизительно на 1 000 000 фунтов стерлингов.

⁸¹ Op. cit., Chapter X, paragraph 77.

⁸² Command Paper N° 6019.

⁸³ 10 ноября 1943 г. министр колоний заявил в Палате общин, что, так как война послужила препятствием к доступу более чем 43 922 легальных и нелегальных иммигрантов по 30 сентября 1943 года, британское правительство готово разрешить остающимся лицам, приблизительно в числе 31 000, иммигрировать в Палестину, если это окажется необходимым, и после последнего срока 31 марта 1944 года «при соблюдении условий экономической вместимости».

⁸⁴ Command Paper N° 6019, paragraph 12.

⁷⁷ Op. cit., Chapter V, paragraph 17.

⁷⁸ Замещенная в 1930 году Еврейским агентством в качестве «общественного органа», предусматриваемого статьей 4 мандата.

⁷⁹ Например: Permanent Mandates Commission: Minutes of the 17th Session (June 1930), page 142.

влено без непрерывного продолжения иммиграции. Если иммиграция сказывается неблагоприятно на экономическом положении страны, то очевидно, что она должна быть ограничена; точно так же, если она наносит серьезный ущерб политическому положению в стране, то нельзя пренебрегать и этим фактором».

88. Белая книга 1939 года в значительной мере изменила также политику администрации в отношении поселения евреев на земле. Подчеркивая обязательство, сформулированное в статье VI мандата относительно «прав и положения» нееврейских частей населения, Белая книга заявляет, что:

«Доклады ряда специальных комиссий указывают на то, что благодаря естественному росту арабского населения и постоянной продаже за последние годы арабской земли евреям, в некоторых районах теперь уже не может иметь место переход земли арабов к евреям, в то время как в других районах этот переход земель необходимо ограничить, чтобы земледельцы-арабы могли поддерживать свой уровень жизни и чтобы не созданы в скором времени значительное число безземельных арабов».

Земельная политика Белой книги проводилась в жизнь при помощи Положений⁸⁵ об отчуждении земли, изданных в 1940 году. Согласно этим Положениям, страна разделена на три зоны: в первых двух⁸⁶ (составляющих 95 процентов всей площади Палестины) передача земли палестинскими арабами евреям была или запрещена или требовала утверждения правительства; в третьей («свободной» зоне), состоящей из площади приблизительно в 332 000 акров (5 процентов всей площади Палестины), расположенной главным образом в прибрежной полосе, но включающей и земли вокруг Иерусалима, земельные приобретения не были ограничены.

89. В июне 1939 года на своей тридцать шестой сессии Постоянная мандатная комиссия посвятила значительное время изучению Белой книги 1939 года. Сущность заключений Комиссии, представленных Совету Лиги, заключалась в следующем:⁸⁷

а) «намеченная политика... не соответствует тому толкованию, которое Комиссия, в согласии с державой-мандатарием и Советом, всегда придавала палестинскому мандату»;

⁸⁵ Там же, № 6180.

⁸⁶ Зона А: Около 4,1 миллиона акров (63 процента всей площади), главным образом холмистая местность и южные участки в районе Газа-Беершеба. Продажа земли палестинскими арабами евреям была запрещена, но могла быть разрешена в некоторых случаях, когда земля отчуждалась другими лицами.

Зона В: Около 2 миллионов акров (32 процента всей площади), включая долину вокруг озера Хула и район Галилейского моря, Эздрелонскую долину, Негев и некоторые районы в прибрежных равнинах к югу от Яффы и к югу от Хайфы. Покупка евреями земли в этом районе была возможна только с разрешения палестинского правительства.

⁸⁷ Permanent Mandates Commission : *Minutes of 36th Session*, pages 274-275. Доклад не рассматривался Советом Лиги, так как в сентябре 1939 г. началась вторая мировая война.

б) что касается возможности нового толкования мандата, которое не расходилось бы с Белой книгой, то четыре члена Комиссии «не считали для себя возможным заявить, что политика Белой книги находится в согласии с мандатом...», в то время как другие три члена Комиссии полагали, что «существующие условия могли бы оправдать политику Белой книги, при условии что Совет не будет против этого возражать».

90. Арабские лидеры, которые очень интересовались предложениями конституционного характера⁸⁸, официально отвергли политику державы-мандатария, как не удовлетворяющую требованиям арабов. Мнение евреев может быть суммировано фразой, взятой из письма⁸⁹ от 31 мая 1939 года, посланного председателем Еврейского агентства Верховному комиссару Палестины:

«Она (Белая книга) подчиняет еврейский национальный очаг господству арабов; она навсегда закрепляет евреев в положении меньшинства; она ставит еврейскую иммиграцию в зависимость от воли арабов; короче говоря, она намечает прекращение мандата, совершенно пренебрегая его основными задачами».

91. В связи с деятельным участием евреев в войне и обострившимся преследованием нацистами оставшегося в Европе еврейского населения, проведение в жизнь положений Белой книги усилило стремление к проникновению в Палестину нелегальной иммиграции.⁹⁰ Действия администрации, направленные к предупреждению нелегальной иммиграции путем захвата иммигрантских пароходов, приводили к постоянным серьезным трениям и все увеличивающемуся сопротивлению со стороны евреев.

92. Создавшееся в результате этого напряженное отношение между администрацией и еврейской общиной отнюдь не улучшилось после опубликования Бильтморской программы, которая была принята Сионистской конференцией в Нью-Йорке 11 мая 1942 г. и которая, среди других мер, настаивала на неограниченной иммиграции и на том, чтобы Палестина была организована как еврейское государство. Начиная с 1945 года, еврейское сопротивление проведению в жизнь Белой книги сопровождалось актами насилия, все увеличивающимися в числе, и в 1946-1947 гг. привело к организации подпольной деятельности Иргун цвай леуми (народная военная организация) и так называемой группы Стерна. Со времени нападения террористов на центральные учреждения секретариата администрации в гостинице «Царь Давид» в июле 1946 года, представители Еврей-

⁸⁸ См. пункты 109—110.

⁸⁹ Текст приведен в книге Еврейского агентства для Палестины *New-York: Book of Documents submitted to the General Assembly of the United Nations*. May 1947, pages 140 and following. Письмо было представлено в качестве свидетельства Постоянной мандатной комиссии на ее 36-й сессии.

⁹⁰ По оценочным данным, число нелегальных иммигрантов с апреля 1939 года составляло 30 000—35 000 (*Government of Palestine: Supplement to A Survey of Palestine*, page 23). Начиная с 1 октября 1944 года разрешено иммигрировать 1 500 человек в месяц.

ского агентства и Ваад леуми от времени до времени осуждали террористическую деятельность; некоторые признаки активной оппозиции подобным методам проявлялись также со стороны организации Хагана.⁹¹ Однако к июню 1946 года разногласия достигли такого размера, что администрация нашла необходимым арестовать и задержать в целях общественной безопасности около 2 600 евреев, включая четырех членов Исполнительного комитета Еврейского агентства.

93. Однако трудные обстоятельства настоящего момента не должны исказить перспективы значительных достижений, явившихся результатом объединенных усилий еврейской общины и администрации в деле создания основ национального очага. В 1937 году Королевская комиссия пришла к заключению, что, поскольку это касается иммиграции, «держава-мандатарий в полной мере осуществляла до настоящего времени свои обязательства по созданию национального очага для еврейского населения Палестины».⁹² В то же время Комиссия изложила свою точку зрения относительно будущего: «Это не значит, что национальный очаг должен остаться в его теперешних размерах... Мы не можем согласиться с той точкой зрения, что держава-мандатарий могла бы иметь какие-либо основания закрыть двери национального очага, после того как она способствовала его созданию».⁹³

94. Два года спустя Белая книга выразила уверенность державы-мандатария в том, что после добавочного допуска определенного числа иммигрантов национальный очаг можно будет считать полностью осуществленным. Эта политика остается в силе и сейчас, за исключением разрешения временно допускать 1 500 еврейских иммигрантов в месяц. Рекомендация Англо-американского комитета по расследованию о немедленном допуске 100 000 евреев не была приведена в исполнение, хотя она была по существу принята в конституционных предложениях⁹⁴ державы-мандатария в 1946-1947 гг. Точно так же не проводилась в жизнь рекомендация Англо-американского комитета относительно отмены Положений об отчуждении земли и относительно предоставления «свободы продажи, аренды или пользования землей независимо от расы, общины или религии».

Права и положения арабов⁹⁵

95. В общих выражениях мандат говорит

⁹¹ Оборонительные силы еврейской общины: нелегальная организация по определению палестинского закона. *Government of Palestine: Supplement to A Survey of Palestine*, page 85. См. также резолюцию Внутреннего сионистского совета, собранного в Иерусалиме 29 октября 1946 г., который осудил «кровавое пролитие, происшедшее по вине террористических групп, которые восстают против национальной дисциплины и этим исключают себя из рядов еврейской общины». Этот же Совет обратился с призывом к Ишуву изолировать подобные группы и не оказывать им никакой поддержки. *Government of Palestine: Supplementary Memorandum*, page 21.

⁹² *Op. cit.*, глава X, пункт 95.

⁹³ Там же.

⁹⁴ Глава IV.

⁹⁵ Мандат пользуется следующими терминами (Введение и статья 6): «нееврейские общины» и «другие группы населения». Здесь рассматриваются только арабские общины, а ниже, в главе III, особые интересы христианских общин.

только относительно охраны или ненарушения «гражданских и религиозных прав» и «прав и положения» арабских общин в Палестине. Что касается толкования этих терминов, то в январе 1918 года британское правительство заверило короля Хуссейна в форме «Послания Хогарта» в том, что стремления евреев к возвращению в Палестину будут осуществлены «в той мере, в какой это совместимо с экономической и политической свободой существующего населения». Однако до 1939 года⁹⁶ это толкование не было официально сообщено Постоянной мандатной комиссии, и, кроме того, оно было для нее неприемлемо.

96. Каково бы ни было предполагаемое значение слов «гражданские» права, арабские лидеры в Палестине постоянно отрицали законность мандата и требовали прекращения еврейской иммиграции, а также установления независимости и полного национального самоуправления.⁹⁷ Мероприятия державы-мандатария и палестинской администрации, имевшие своей целью предусмотренную мандатом охрану прав арабов, рассматривались таким образом с точки зрения этих неизменных критериев.

97. Временно оставляя в стороне эти основания для окончательного суждения, в деятельности палестинской администрации можно найти доказательства настойчивых усилий осуществить постепенное улучшение экономических и социальных условий жизни арабского населения. Рассматривая эти доказательства, особенно с точки зрения использования земли и сельскохозяйственного развития, необходимо учесть в должной мере пионерский характер той задачи, которая стояла перед администрацией:

«В стране свирепствовали заболевания, экономически она была отсталой и в нищете; образование было в зачаточном состоянии, промышленность фактически не существовала, сельское хозяйство было мало развито. В ее внутренней жизни царил беззаконие, и у нее не было защиты против грабительских банд кочевников пустыни. Для того чтобы сделать возможным самостоятельное развитие страны и для того чтобы открыть дорогу частными предприятиями во всех этих областях, требовалось вмешательство правительства».⁹⁸

Нужно также обратить внимание на повторные периоды внутренней смуты, особенно года: 1921, 1920-1930, 1936-1938 и 1945-1947, которые, с одной стороны, отвлекали внимание от экономического и социального развития, а с другой стороны, истощали бюджетные средства.⁹⁹ Тем не ме-

⁹⁶ *Permanent Mandates Commission: Minutes of 36th Session*, page 97 and Cmd. 5964 (1939).

⁹⁷ Точка зрения арабов на мандат обсуждается ниже в главе II D.

⁹⁸ *Government of Palestine: Memorandum on the Administration of Palestine under the Mandate*, page 10, paragraph 23.

⁹⁹ Кроме содержания британских вооруженных сил Палестины, которые оплачиваются средствами правительства Соединенного Королевства, расходы администрации по поддержанию порядка и законности в Палестине составляли с 1920 по 1946 год приблизительно 36 процентов всех правительственных расходов (кроме тех, которые явились результатом участия Палестины во второй мировой войне). См. *Government of Palestine: A Survey of Palestine*, volume II, page 608.

пее, ограничения Белой книги 1939 года, касающиеся еврейской иммиграции и поселения на земле, определенно имели своей целью защиту прав арабов, как они понимались державой-мандатарием, хотя эти ограничения и не были формально приняты наиболее влиятельными лидерами арабов.

98. В то же время можно легко понять недовольство арабов тем фактом, что не было сделано большего для ускорения темпа развития в области экономической и социальной жизни арабов. Указывалось, например, что в течение 1944—1946 гг. правительство расходовало каждый год на общественное здравоохранение только около 3 процентов всех издержек и меньше 4 процентов — на просвещение. Правительство исполняло свои обязанности главным образом по отношению к арабам, так как евреи сами поддерживали, с гораздо большими издержками на человека, свои собственные службы здравоохранения и образования. Однако, несмотря на серьезную и общепризнанную недостаточность обслуживания в области здравоохранения, показателем общего улучшения в состоянии здоровья арабской части населения является значительное уменьшение детской смертности в течение последних двадцати лет.¹⁰⁰ Что касается просвещения, то принятые обязательства по ликвидации безграмотности совсем еще не были выполнены, и правительственная система народного просвещения «все еще охватывает только около 57 процентов арабских мальчиков школьного возраста и 23 процента девочек.¹⁰² Заявления, сделанные Королевской комиссией¹⁰² в 1936-37 гг. и критикующие недостаточность как начального, так и среднего — не говоря уже о высшем—образования для арабского населения, остаются, повидимому, попрежнему в силе. Нет сомнения в том, что арабская община недовольна слишком медленным прогрессом в этой области.

99. Ввиду сложности рассматриваемых вопросов, не следует легко подходить к общей оценке влияния режима державы-мандатария на экономическое и социальное благосостояние арабов. В 1937 году Королевская комиссия отмечала:¹⁰³

«Таким образом наш вывод заключается в том, что, говоря вообще, арабы в значительной мере выиграли от тех материальных преимуществ, которые еврейская иммиграция принесла с собой в Палестину. Обязательства мандата в этом отношении были соблюдены. Экономическое положение арабов до сих пор в общем не пострадало в результате создания национального очага».

Десять лет спустя правительство Палестины подтвердило в основном этот вывод:¹⁰⁴

¹⁰⁰ Уменьшение на 39 процентов между 1927 и 1944 годами (исходя из числа смертей на 1 000 детей, выживших в течение первых пяти лет жизни). См. *Government of Palestine: A Survey of Palestine*, volume II, pages 708-709.

¹⁰¹ *Government of Palestine: Memorandum on the Administration of Palestine under Mandate*, page 11, paragraph 24.

¹⁰² *Op. cit.* Chapter 16, paragraphes 12-17.

¹⁰³ Там же, Chapter 5, paragraph 24.

¹⁰⁴ *Government of Palestine: Memorandum on the Administration of Palestine under Mandate*, page 12, paragraph 25.

«Говоря вообще, условия жизни арабской части населения в значительной мере улучшились в течение последних 27 лет, как это, пожалуй, яснее всего видно из быстроты естественного прироста ее населения; их жизненные условия значительно улучшились и их способность заботиться о самих себе в этом мире всеобщей конкуренции увеличена».

100. Однако, если бы даже было неопровержимо установлено, что создание национального очага и управление державой-мандатарием в значительной мере благоприятствовало развитию экономической и социальной жизни арабской общины, тем не менее, ясно, как это уже указывалось Королевской комиссией в 1936 году, что подобное соображение не убедительно для тех, кто руководит политической жизнью арабов. Основная предпосылка, из которой исходят политические лидеры арабов, заключается в том, что только создание самоуправляющегося и независимого государства, в котором была бы запрещена дальнейшая еврейская иммиграция, представляет собой приемлемые гарантии «прав и положения» арабов.

101. Держава-мандатарий в пределах своего истолкования «двойного обязательства», возложенного мандатом, пыталась до некоторой степени удовлетворить политические притязания арабов. Кроме мероприятий, направленных к развитию самоуправляющихся учреждений, в которых, естественно, арабы особенно заинтересованы, администрация старалась способствовать развитию представительных учреждений в пределах самой арабской общины. Так, в 1921 году приказом администрации был создан Верховный мусульманский совет для контроля и управления делами Окаф¹⁰⁵ и Шариа¹⁰⁶ в Палестине. И снова в 1923 году держава-мандатарий предложила создать арабское агентство, которое должно было занимать «положение, совершенно аналогичное тому, которое было предоставлено Еврейскому агентству на основании статьи 4 мандата». Это предложение было единогласно отклонено тогдашними арабскими лидерами на том основании, что оно «не удовлетворило бы стремлений арабского народа».

102. На Королевскую комиссию 1936/1937 года произвел сильное впечатление тот факт, что арабское национальное движение «...поддерживается в настоящее время гораздо более эффективной и обширной политической организацией по сравнению с той, которая существовала в предыдущие годы. Централизация контроля... осуществляется в настоящее время с такой полнотой, какая вообще возможна в арабских странах. Все политические партии составляют «общий фронт» и их лидеры заседают совместно в Высшем арабском комитете. В нем представлены вместе с арабами-мусульманами также арабы-христиане. Оппозиционной партии не существует».¹⁰⁷

103. Последующие события подтвердили эти тенденции. Правда, в 1937 году и затем снова в 1939 г. в Высшем арабском комитете возникали

¹⁰⁵ Множественное число от УАКФ: мусульманский благотворительный или религиозный фонд.

¹⁰⁶ Мусульманские религиозные суды.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, Chapter 5, paragraph 39.

разногласия по вопросу о Белой книге.¹⁰⁸ Однако это были разногласия, главным образом, относительно методов и тактики, а не основных задач арабского национализма. Роспуск Высшего арабского комитета и депортация в 1937 году правительством Палестины шести лидеров Комитета, включая Джамала эфенди эль-Хуссейни, внесли мало изменений в структуру арабской политической жизни. В то время как Хадж Эмин эфенди эль-Хуссейни,¹⁰⁹ который был связан с Осью в течение второй мировой войны, не получил разрешения вернуться в Палестину, теперешний Высший арабский комитет, восстановленный в 1945 году и переорганизованный в 1946 году, имеет теперь в качестве вице-председателя Джамала эфенди эль-Хуссейни, причем считается, что пост председателя остается открытым для муфтия.¹¹⁰

104. Кроме того, не приходится сомневаться в том, что контроль во всех местных арабских общинах в настоящее время осуществляется с помощью сети комитетов. Таким образом решения, принятые в центре, относятся ли они к экономическому бойкоту еврейских товаров или к вопросу о той позиции, которая должна быть занята по отношению к настоящей Комиссии Организации Объединенных Наций, в большинстве случаев эффективно проводятся в жизнь среди всего арабского населения.

105. Различные подходы и различные интересы — порой в столь важных вопросах как взаимоотношения арабов и евреев — обнаруживаются особенно ясно в том сильном давлении, которое оказывается по отношению к инакомыслящим.¹¹¹ Во времена кризиса, как например в 1936—1938 гг., это давление принимало форму запугиваний и убийств. В настоящее время неподчинение той линии, которую Высший арабский комитет определил в отношении любого важного вопроса, представляется как измена интересам арабской нации. Арабское население, являясь по существу земледельческим и слабо организованным, поглощено главным образом своими местными интересами. При отсутствии выборного органа, который мог бы представлять различные интересы, это население обнаруживает в своей политической жизни высокую степень централизации.

Развитие самоуправляющихся учреждений и местной автономии

106. В своем заявлении о руководящей политике в июне 1922 года правительство Соединенного Королевства указывало:¹¹²

¹⁰⁸ Между представителями Палестинской арабской партии (руководимой Джамалом эфенди эль-Хуссейни, родственником и последователем иерусалимского муфтия Хаджи Эмина эфенди эль-Хуссейни) и представителями Партии национальной защиты, под руководством Рагхеб-бея Нашашибиди, которая в то время склонялась к более умеренной политике.

¹⁰⁹ Иерусалимский муфтий, назначенный в 1921 году, и председатель Верховного мусульманского совета в 1922 году.

¹¹⁰ Government of Palestine : *Supplementary Memorandum*, page 13.

¹¹¹ Доказательства, представленные Комиссии по вопросу о политической оппозиции партии Хуссейни, можно найти среди прочих в документе A/AC.13/PV.32, стр. 31—47 англ. текста.

¹¹² Cmd. 1700.

«Британское правительство намеревается способствовать установлению полного самоуправления в Палестине, но оно полагает, что ввиду особых обстоятельств, в каких находится эта страна, это должно быть осуществлено не сразу а постепенно».

Попытки державы-мандатария ввести некоторое самоуправление в Палестине могут быть правильно поняты, только приняв во внимание противоречия между устремлениями арабского и еврейского населения. В октябре 1920 года был учрежден Консультативный совет, состоящий из десяти британских должностных лиц, семи арабов (четыре мусульман и трех христиан) и трех евреев. В 1922 году палестинская администрация предложила создать в качестве первого шага для введения самоуправления Законодательный совет, который должен был состоять из Верховного комиссара и двадцати двух членов: десять должностных лиц и двенадцать выборных (десять арабов, из которых восемь мусульман и двое христиан, и два еврея). Это предложение было отклонено Палестинским арабским управлением на том основании, что арабские представители должны иметь большинство всех членов, и бойкот арабами выборов, состоявшихся в 1923 году, создал положение, которое ни к чему не привело.

107. В начале 30-х годов был сделан некоторый прогресс в области местного самоуправления. К началу 1935 года уже существовало около двадцати выборных городских советов, и в том же году был создан городской совет в Иерусалиме,¹¹³ состоящий из равного числа арабов и евреев. Хотя евреи критиковали и жаловались на ограничения, которым подвергались их городские самоуправления, — в особенности в Тель-Авиве, — в силу декрета о местном управлении,¹¹⁴ все же очевидно, что были сделаны первые шаги, для того чтобы «поощрять местную автономию» в соответствии со статьей 3 мандата. В настоящее время существует около 100 местных органов власти, а также 40 деревенских советов, которые все являются арабскими. Из числа четырех существующих смешанных городских комиссий только комиссии в Хайфе и в Тиберии включают представителей арабов и евреев, которые не являются правительственными должностными лицами.

108. К концу 1935 года правительством Палестины была сделана еще одна попытка организовать законодательный совет. Он должен был состоять из двадцати восьми членов¹¹⁵ под председательством «какого-либо беспристрастного лица, не связанного с Палестиной». Совет должен был иметь право вносить и рекомендовать законы, при наличии значительных ограничений, включая, в частности, обязательство не возбуждать вопроса о законности мандата и сохранять

¹¹³ Работа совета все более и более заходила в тупик в результате политических разногласий. В 1945 году, будучи не в состоянии разрешить вопрос о должности мэра, администрация объявила о назначении вместо совета комиссии, состоящей исключительно из должностных лиц.

¹¹⁴ Вступил в силу в январе 1934 года.

¹¹⁵ 5 должностных лиц, 2 представителя торговли, 11 мусульман (8 выбранных и 3 назначенных), 7 евреев (3 выбранных и 4 назначенных) и 3 христианина (1 выбранный и 2 назначенных).

за Верховным комиссаром исключительное право направлять законодательство и осуществлять эффективный контроль в вопросах иммиграции и контроль над издержками. Мнения арабов относительно этого предложения разделились между умеренными элементами, стоявшими за его принятие, и арабскими лидерами, которые его отвергли, как далеко не удовлетворявшее традиционным национальным требованиям полного самоуправления. Еврейское общественное мнение, усматривавшее в осуществлении этого проекта возможность господства подавляющего арабского большинства над национальным очагом, было в решительной оппозиции.

109. Лишь в 1939 году, когда восстание 1936-38 гг. уже утратило свою силу, были сделаны новые попытки в области конституционной реформы. Белая книга 1939 года указала новый подход к этому вопросу. По истечении десяти лет применение мандата будет прекращено, и Палестина станет независимым государством, при условии установления «таких договорных отношений с Соединенным Королевством, которые будут удовлетворять коммерческим и стратегическим требованиям обеих стран». Никакие детали относительно структуры конституции предполагаемого государства не упоминались, но через пять лет после восстановления «мира и порядка» должен был быть созван «соответствующий орган, представляющий население Палестины и британское правительство», с тем чтобы выработать рекомендации относительно конституции. В течение переходного периода жители Палестины должны были постепенно все в большей и большей мере получать право участия в правительстве, причем конечной целью являлось «поставить во главе всех правительственных департаментов лиц из среды палестинского населения, которые работали бы с помощью британских советников и под контролем Верховного комиссара».

110. Еврейское общественное мнение было решительно против этих предложений, утверждая, что принятие их было бы «капитуляцией перед «арабским терроризмом», стремящимся лишить еврейский народ его права восстановить свой национальный очаг в стране его предков».¹¹⁶ Так как это предложение не соответствовало политическим требованиям, представленным представителями арабов на Лондонской конференции в начале 1939 года оно было официально отклонено и представителями палестинских арабских партий, действовавших под влиянием Хаджи Эмина эфенди эль-Хуссейни. Арабы более умеренных взглядов, принадлежащие к Партии национальной защиты,¹¹⁷ были готовы принять Белую книгу.

111. После окончания второй мировой войны создание в 1945 году Организации Объединенных Наций и ликвидация в последующем году Лиги Наций открыли новую фазу в истории мандатного режима. Держава-мандатарий после

¹¹⁶ Заявление Еврейского агентства по поводу Белой книги 1939 года. Текст воспроизведен в книге Еврейского агентства для Палестины: Книга документов, стр. 137—138 англ. текста.

¹¹⁷ Организована в декабре 1934 года (ее лидером) — Рагхейб-беем Нашашаби.

ликвидации Лиги и ее Постоянной мандатной комиссии уже не имела международного полномочного органа, которому она могла бы представлять свои доклады и перед которым она вообще могла бы отчитываться в исполнении своих обязанностей согласно условиям мандата. Имея это в виду, представитель Соединенного Королевства заявил на последней сессии Ассамблеи Лиги, что Палестина будет управляться «в соответствии с общими принципами» существующего мандата, до тех пор пока «не будут достигнуты новые соглашения».¹¹⁸ На заседании Ассамблеи, состоявшемся 13 апреля 1946 г., была принята резолюция относительно мандатов, которая гласила, между прочим, что Ассамблея:¹¹⁹

«признает, что по прекращении существования Лиги закончатся и ее функции по отношению подмандатных территорий, но обращает внимание на то, что главы XI, XII и XIII Устава Организации Объединенных Наций содержат в себе принципы, соответствующие тем, которые заключаются в статье 22 Пакта Лиги;

принимает к сведению определенно выраженное намерение членов Лиги, управляющих в настоящее время подмандатными территориями продолжать управление ими в целях благополучия и развития соответствующих народов в согласии с обязательствами, заключающимися в соответствующих мандатах до тех пор, пока не будут заключены другие соглашения между Организацией Объединенных Наций и соответствующими державами-мандатариями».

112. 1 мая 1946 г. был опубликован доклад Англо-американского комитета по расследованию. Его главные предложения конституционного характера заключались в следующем:¹²⁰

а) «Палестина не должна быть ни еврейским государством, ни арабским государством», но она должна «в конечном счете стать государством, которое в равной мере будет охранять права и интересы мусульман, евреев и христиан».

б) Пока не прекратятся враждебные отношения между арабами и евреями, «правительство Палестины должно продолжать свое существование в настоящей форме согласно мандату, впредь до заключения соглашения об опеке согласно положениям Организации Объединенных Наций». Ввиду уверенности Комитета в том что существует глубокий политический антагонизм между арабами и евреями, предполагался долгий период опеки и было высказано мнение что тяжесть опеки была бы облегчена, «если будет оценена трудность задачи и опекун будет иметь поддержку других членов Организации Объединенных Наций».

113. Вслед за рассмотрением группой британских и американских должностных лиц до-

¹¹⁸ Официальный журнал Лиги Наций (Особое дополнение 194): Отчеты 20-й (конец) и 21-й очередной сессии Ассамблеи, стр. 28 англ. текста.

¹¹⁹ Там же, стр. 58 англ. текста.

¹²⁰ Англо-американский комитет по расследованию: Доклад правительству Соединенных Штатов и правительству Соединенного Королевства, гл. 1, рекомендации 3—4.

клада Англо-американского комитета в июле 1946 года державой-мандатарием был предложен так называемый план Мориссона,¹²¹ который должен был служить основой для обсуждения с представителями арабов и евреев и тех арабских государств, которые должны были принять участие в конференции,¹²² созываемой в Лондоне в конце года. В тех частях плана, которые касались конституционных вопросов, предусматривается раздел Палестины на четыре полуавтономных района, включая одну арабскую и одну еврейскую область, а во главе их — центральное правительство, функции которого первоначально должны выполняться Верховным комиссаром при содействии назначенного Исполнительного совета. Областные правительства должны обладать только такой властью, какая им предоставляется в силу определенно возложенных на них полномочий, власть же в основных вопросах сохраняется за центральным правительством.

114. Еврейское агентство безоговорочно отклонило это предложение. Арабские делегаты на Лондонской конференции также высказались единогласно против этого плана и предложили¹²³ вместо этого, чтобы в Палестине было образовано независимое единое государство с постоянным арабским большинством, причем еврейское население получило бы право на такое количество мест в законодательном собрании, какое было бы пропорционально числу еврейских жителей, имеющих палестинское гражданство, при условии, что число еврейских представителей не должно, ни при каких обстоятельствах, превышать одной трети всего состава законодательного собрания.

115. 7 февраля 1947 г. британская делегация на Англо-арабской конференции в Лондоне предложила¹²⁴ принятие пятилетней британской опеки над Палестиной как подготовительной ступени к независимости. Предполагаемое соглашение об опеке должно было обеспечить как в арабских, так и еврейских районах широкую местную автономию, а Верховный комиссар должен был позаботиться об учреждении при центре представительного Консультативного совета. По прошествии четырех лет предполагалось избрать учредительное собрание, а затем немедленно создать независимое государство при условии, что к тому времени будет достигнуто соглашение между большинством арабских и еврейских представителей.

116. Это предложение оказалось неприемлемым как для делегации арабских государств, так и для представителей палестинского Высшего арабского комитета, присутствовавших в то время на Лондонской конференции, равно как и для Еврейского агентства. Лидеры арабских делегаций «снова подчеркнули тот факт, что никакое предложение, связанное с каким-либо разделом Палестины или с допуском еврейской им-

миграции, не может быть принято в качестве основания для разрешения этой проблемы».¹²⁵ Еврейское агентство в своем заявлении¹²⁶ указало, что эти предложения являются несовместимыми с основными целями мандата и с правами евреев на иммиграцию, на заселение земель и на создание в конечном итоге своего государства. Ввиду создавшегося положения и в согласии со своим заявлением от 7 февраля 1947 г. о том, что «правительство Соединенного Королевства не считает возможным продолжать управлять Палестиной до бесконечности только потому, что арабы и евреи не могут согласиться относительно того, как разделить управление между собой», держава-мандатарий передала вопрос о «будущем правительстве Палестины» на рассмотрение Организации Объединенных Наций.¹²⁷

Текущее положение

117. В настоящее время атмосфера в Палестине чрезвычайно напряжена. Во многих отношениях страна находится на полувоенном положении. Проволочные заграждения, заставы на дорогах, пулеметные гнезда и постоянное патрулирование броневиков являются обычным явлением на улицах Иерусалима и других важных районов страны. В опасных районах административные служащие и военные живут в строго охраняемых полицией зонах и работают в укрепленных и бдительно охраняемых зданиях. Свобода личного передвижения в любой момент может быть подвергнута серьезному ограничению, а запрещение появления на улицах после определенного часа и объявление осадного положения стали довольно обычными явлениями. Главной задачей палестинского правительства, при наличии повторных террористических нападений, является поддержание условий, необходимых, с его точки зрения, для обеспечения общественной безопасности. Все чаще приходится прибегать к специальным мерам, предусмотренным в положениях о чрезвычайных мерах охраны.¹²⁸ На основании этих положений, по распоряжению командующего войсками округа, любое лицо может содержаться под стражей в течение неограниченного времени или быть отдано под наблюдение полиции сроком на один год, а по распоряжению Верховного комиссара может быть депортировано из Палестины с запрещением обратного въезда в страну. Там, где имеются «основания предполагать, что налицо имеются обстоятельства, могущие оправдать... задержание... или высылку», всякий может быть арестован без предъявления постановления судебной власти любым представителем вооруженных сил Соединенного Королевства или полицейским чиновником и заключен под стражу не более, чем на семь дней, в ожидании дальнейшего решения командующего войсками округа. Положения о военных судах запрещают всякое

¹²⁵ Документ А/АС.13/2, стр. 356 англ. текста.

¹²⁶ Там же, 347—351 англ. текста.

¹²⁷ Приложение № 1.

¹²⁸ Издано на основании декрета 1937 г. о мероприятиях по охране в Палестине, которым Верховному комиссару предоставлено было право издавать положения, необходимые в интересах общественной безопасности, во время арабского террора в 1936—1939 гг. Положение о чрезвычайных мерах охраны, 1945 г. (с исправлениями по 2 марта 1947 г.) — издание правительства Палестины.

¹²¹ Command Paper № 7044.

¹²² Ни Еврейское агентство, ни палестинские арабы в первую очередь не приняли приглашений, и на Конференции присутствовали только представители арабских государств и генеральный секретарь Арабской лиги.

¹²³ Command Paper № 7044, стр. 9—11 англ. текста.

¹²⁴ Так называемый план Бевина. Command Paper № 7044, стр. 11—14 англ. текста.

обжалование в судебном порядке или оспаривание приговора или решения военного суда.¹²⁹ На основании этих положений в разных частях страны были произведены многочисленные аресты, и на 12 июля 1947 г. по мотивам охраны порядка под стражей содержалось 820 лиц,¹³⁰ в том числе 291 человек в Кении (на основании изданного в 1947 г. в Кении приказа о контроле над задержанными лицами). За исключением четырех арабов, все задержанные были евреи. Кроме них было задержано 17 873 нелегально въехавших в страну иммигранта.¹³¹

118. Отношение администрации к вопросу о поддержании общественной безопасности в условиях настоящего времени было высказано Комитету в следующих выражениях:¹³⁷

«В Британском содружестве народов ни за одной общественной группой не признается права пользоваться силой как средством для достижения своих политических целей. С начала 1945 года евреи своим поведением требуют для себя этого права и, оказывая поддержку организованной кампании беззакония, убийств и саботажа, пытаются доказать, что, каковы бы ни были интересы других групп населения, ничто не должно стоять на пути образования еврейского государства и свободной иммиграции евреев в Палестину. Совершенно справедливо, что большое число евреев не пытается в настоящее время защищать преступления, совершаемые во имя этих политических вождедений. Они понимают, какой ущерб применение этих методов наносит их доброму имени в глазах мирового общественного мнения. Однако еврейская палестинская община все еще открыто отказывается прийти на помощь администрации в ее борьбе с террором на том основании, что политика правительства направлена якобы против еврейских интересов. Ошибочность такой позиции очевидна и результатом ее, хотя бы и совершенно помимо воли самих еврейских лидеров, оказались активное поощрение диссидентов и усиление их деятельности».

119. Не подлежит никакому сомнению, что проведение в жизнь положений, содержащихся в Белой книге 1939 года, разрешавших въезд в страну, начиная с декабря 1945 г., 1 500 еврейских иммигрантов в месяц, породило в еврейских кругах чувство глубокого недоверия и обиды по отношению к государству-мандатарю. Это чувство особенно резко проявилось в отношении попыток администрации препятствовать высадке на берег нелегальных иммигрантов. Во время своего пребывания в Палестине Комиссия заслушала сообщения некоторых своих членов,

¹²⁹ Приговоры военных судов подлежат утверждению командующим войсками, к которым разрешается направлять прошения о пересмотре приговора.

¹³⁰ 492 человека находились в заключении 11 месяцев (приблизительный средний срок задержания), 33 человека — 12 месяцев, 4 человека — 6 месяцев, а 291 человек (находящиеся в настоящее время в лагере Жилжия в Кении) — в течение 21 месяца. См. документ А/АС.13/НС.77: Сообщение правительства Палестины об арестах.

¹³¹ 15 864 человека на Кипре на основании закона 1946 г. о задержании нелегальных иммигрантов на острове Кипре.

¹³² Government of Palestine : *Supplementary Memorandum*, page 56, paragraph 3.

бывших очевидцами инцидентов, имевших место, когда пароход Exodus 1947¹³³ с нелегальными иммигрантами на борту был доставлен в порт Хайфу под британским морским конвоем. В этом случае, как и в других подобных инцидентах, Комиссия обратила внимание на то, что, несмотря на решительные предупредительные меры со стороны администрации, продолжают настойчивые попытки доставить еврейских иммигрантов в Палестину; а также на то, что такие попытки пользуются широкой поддержкой со стороны еврейских кругов в Палестине и за границей. Неослабевающая борьба за допущение в Палестину все большего количества евреев, не считаясь с разрешенной правительством квотой, является мерилom расхождения, существующего между Еврейским агентством и еврейской общиной, с одной стороны, и администрацией, с другой. В условиях настоящего напряженного положения возможности Еврейского агентства по выполнению возложенной на него мандатом функции «быть совещательным органом и кооперировать» с администрацией в вопросах, касающихся еврейской общины, крайне ограничены.

120. Что касается арабских кругов, то Комиссия имела меньше возможности подробно выяснить их позицию, ввиду объявленного Высшим арабским комитетом бойкота Комиссии. Однако во время заслушания представителей арабских государств в Бейруте арабская оценка настоящего беспокойного положения в Палестине была изложена следующим образом:¹³⁴

«В стремлении к достижению своих планов экспансии за счет арабских стран сионизм не удовлетворяется, однако, одной лишь пропагандой в этом направлении. В его планы входит применение террора как в Палестине, так и в других странах. Известно, что образована тайная армия, задачей которой является создание напряженной атмосферы и беспоконья путем организации покушений на жизнь представителей правительственной власти и разрушения общественных зданий... Это агрессивное настроение, возникшее вследствие проявленной слабости государства-мандатаря в борьбе с ним, неизбежно поведет, в свою очередь, к созданию аналогичных организаций со стороны арабов. Ответственность за беспорядки, могущие возникнуть из-за этого по всему Среднему Востоку, падает исключительно на сионистские организации, которые первые прибегли к тактике насилия». На том же заседании было заявлено, что «против государства, которое было бы создано путем насилия, арабские государства вынуждены будут применить насилие. Это — законное право самозащиты».¹³⁵

121. Соппротивление арабов еврейским политическим требованиям в Палестине отчасти приняло форму экономического бойкота еврейских товаров, решение о котором было принято резолюцией Совета Арабской лиги в декабре 1945 года.¹³⁶ Представители арабских государств под-

¹³³ Документ А/АС.13/СR.37, стр. 1—2 англ. текста.

¹³⁴ Документ А/АС.13/Р.V.38, стр. 10 англ. текста.

¹³⁵ Там же, стр. 12 англ. текста.

¹³⁶ Government of Palestine : *A Survey of Palestine*, volume I, pages 84-85.

черкнули в своем заявлении Комиссии, что бойкот окажется действительным вследствие зависимости еврейской промышленности от рынков в арабских странах.¹³⁷ В самой Палестине бойкот рассматривается арабскими лидерами как важное средство для достижения их политических целей, хотя в настоящий момент и трудно оценить, насколько такой бойкот эффективен. На арабской конференции в Хайфе в июле 1947 года Джамаля эфенди эль-Хуссейни говорил о необходимости «усилить бойкот, для того чтобы подорвать существование сионизма», и предупреждал арабских купцов, не соблюдающих бойкота, что они будут считаться «изменниками», потому что «нация не может терпеливо сносить унижения».¹³⁸

122. Точка зрения государства-мандатария в отношении арабско-еврейских отношений была сформулирована в Палате общин 13 ноября 1945 года британским министром иностранных дел следующим образом:

«Со времени создания мандата вся история Палестины характеризуется непрерывными трениями между двумя расами, по временам переходящими в серьезные беспорядки. Необходимо считаться с тем фактом, что со времени установления мандата оказалось невозможным найти общую почву между арабами и евреями».

Однако, хотя и признавая, что на практике мандат стал невыполним, нельзя все же забывать, что авторы Бальфурской декларации и палестинского мандата верили в то, что в обязательствах, данных арабам и евреям, не имелось серьезных взаимных противоречий. Заключение соглашения между Фейсалом и Вейцманом¹³⁹ в глазах многих в то время было многообещающим событием, дававшим надежду на будущее сотрудничество между арабами и евреями в Палестине. И если протесты и восстания арабов в двадцатых годах и являлись, казалось, предостережением о серьезном конфликте, все же государство-мандатарий считало и неоднократно заявляло, что будут найдены необходимые пути для осуществления, в рамках мандата, арабско-еврейского сотрудничества, необходимого для преодоления существующего между ними антагонизма.¹⁴⁰

123. В обстановке мандатного режима достаточного взаимопонимания двух народов Палестины еще не усматривается. Бросающейся в глаза и характерной чертой действительности сегодняшнего дня является постоянное давление, оказываемое арабскими и еврейскими политическими вождями для поддержания и дальнейшего расширения соответствующих национальных интересов. Все же, как среди арабов, так и среди евреев, есть люди, которые верят в возможность достижения отвечающего интересам обеих сторон взаимопонимания и стараются, когда обстоятельства это позволяют, способствовать

таковому.¹⁴¹ Случаи сотрудничества и добрососедских отношений можно наблюдать в повседневной жизни. На трудовом фронте имели место совместные еврейско-арабские забастовочные выступления. Сотрудничество арабов и евреев в общих интересах имело место в таких официальных органах, как Общий сельскохозяйственный совет, Управление по контролю цитрусовой продукции и Управление по торговле цитрусовой продукцией.

124. Однако объем и эффективность этих форм сотрудничества, на фоне больших и противоречивых политических целей, неизбежно остаются ограниченными. Их виды на успех зависели и зависят от сложных политических и экономических интересов как внутри, так и вне Палестины, созданных установлением мандатного режима. Если бы можно было согласовать эти интересы, чтобы позволить совместную эксплуатацию природных богатств Палестины двумя народами на основе национальной автономии, то силы, направленные на установление дружественных отношений между арабами и евреями, могли бы еще стать важным фактором в будущем Палестины.

Д. ПРОТИВОРЕЧИВЫЕ ПРИТЯЗАНИЯ

125. Основные спорные пункты арабских и еврейских требований изложены в этом разделе отдельно с краткой оценкой каждого из этих требований.

Доводы еврейской стороны

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

127. Еврейская сторона добивается создания еврейского государства в Палестине и допущения еврейской иммиграции в Палестину как до, так и после создания еврейского государства, при условии, что единственным ограничением этой иммиграции будет экономическая способность этого государства принять новое население. По мнению еврейской стороны, вопросы о еврейском государстве и о неограниченной иммиграции неразрывно связаны. С одной стороны, еврейское государство необходимо для обеспечения убежища для еврейских иммигрантов, которые, находясь сейчас в лагерях для перемещенных лиц и в других местах Европы, Северной Африки и Ближнего Востока, требуют допущения в Палестину. С другой стороны, еврейское государство срочно нуждалось бы в еврейских иммигрантах, для того чтобы создать противовес существующему в настоящее время значительному численному превосходству арабов над евреями в Палестине. Еврейская сторона открыто признает трудности, с которыми в настоящее время сопряжено создание еврейского государства на всей территории Палестины, где евреи фактически были бы лишь меньшинством, или в той части Палестины, где в лучшем слу-

¹³⁷ Документ А/АС.13/Р.V.39, стр. 17 англ. текста.

¹³⁸ Обзор палестинской прессы от 8 июля 1947 г.

¹³⁹ Заключение в январе 1919 г. между эмиром Фейсалом, сыном короля Хуссейна, и тогдашним председателем Сионистской организации Вейцманом.

¹⁴⁰ Для доказательства настойчивости этой точки зрения см. отчеты Палестинской королевской комиссии, глава 3, пункты 66—68.

¹⁴¹ Для иллюстрации фактов, представленных Комитету в этом отношении, см. документы А/АС.13/Р.V.30 и А/АС.13/Р.V.32, в особенности стр. 48—59 англ. текста.

чае они теперь составляли бы лишь очень незначительное большинство. Поэтому еврейская сторона указывает главным образом на право евреев на иммиграцию как по политическим, так и по гуманитарным соображениям. При этом особенно подчеркивается право евреев на «возвращение» в Палестину.

128. Помимо ссылок на библейское и историческое обоснование этого права, еврейская сторона основывается на Декларации Бальфура 1917 года и на палестинском мандате, который в своем введении содержит эту декларацию и признает как историческую связь еврейского народа с Палестиной, так и имеющиеся основания восстановить там еврейский национальный очаг.

129. Довод еврейской стороны заключается в том, что держава-мандатарий приняла опеку над территорией с определенной и основной целью обеспечить создание еврейского национального очага путем еврейской иммиграции, которую следует поощрять, и путем плотного заселения страны евреями, которое также следует поощрять, с сохранением некоторых предосторожностей.

130. С точки зрения евреев целью мандата было привести в конечном итоге — путем естественного развития еврейской иммиграции, не ограниченной ничем, кроме соображений экономического характера — к созданию государства, в котором будут преобладать евреи.

131. Они рассматривают обещания, данные евреям в Бальфурской декларации, равно как и в мандате, как обязательства международного характера не только по отношению к палестинским евреям, составлявшим в то время лишь небольшую группу, но также и по отношению к еврейскому народу в целом, обозначаемому теперь часто как «еврейская нация».

132. Они утверждают, что со времени этой декларации условия не изменились, так как существование арабского большинства было хорошо известным фактом в то время, когда определялись юридическое и политические обязательства мандата.

133. Указывается, что евреи создавали Палестину, веря в обещания международного значения, данные еврейскому народу, и что нельзя остановить их на полпути.

а) Еврейские иммигранты, которые, как утверждается, лишь возвращаются на родину, с еврейской точки зрения, считаются главным образом ответственными за развитие экономики Палестины, за создание зачатков промышленности, обработку невозделывавшихся до тех пор земель, создание ирригационной системы и повышение жизненного уровня в Палестине не только евреев, но и арабов.

б) Еврей-иммигранты не вытесняют арабов, а, скорее, способствуют развитию районов, которые иначе оставались бы неиспользованными.

134. Они утверждают, что для иммиграции или заселения не было предусмотрено ограничений во времени. Действие мандата, говорят

они, должно было прекратиться лишь после выполнения его главной цели — создания еврейского национального очага. Этот очаг будет считаться созданным только тогда, когда он будет способен к самостоятельному существованию, так как он может быть вне опасности только тогда, когда он будет свободен от арабского господства. Поэтому, какое бы предложение ни было сделано для разрешения вопроса, оно должно обеспечивать возможность существования и непрерывного развития еврейского национального очага в соответствии с буквой и духом международных обещаний.

а) Утверждается, что создание еврейского национального очага и государства не нанесет ущерба политическим интересам арабов, поскольку арабы никогда не имели правительства в Палестине.

б) В еврейском национальном очаге и государстве арабское население, которое в результате ускоренной еврейской иммиграции станет меньшинством, будет полностью защищено во всех его правах наравне с еврейскими гражданами.

Оценка доводов еврейской стороны

136. Согласно введению к мандату главные союзные державы согласились для проведения в жизнь положений статьи 22 Пакта Лиги Наций поручить управление территорией Палестины государству-мандатарии. Они также постановили, что мандатарий ответствен за проведение в жизнь Декларации Бальфура. Статья 2 мандата налагает на мандатария обязательство установить в стране такие политические, административные и экономические условия, которые могли бы обеспечить:

а) Создание еврейского национального очага, как это установлено в введении, и

б) развитие самоуправляющихся учреждений.

Обязательство обеспечить создание еврейского национального очага было определено статьей 6, согласно которой в обязанности мандатария входит облегчение и поощрение плотного заселения страны.

136. Было много споров о том, являются ли обязательства, касающиеся создания еврейского национального очага и самоуправляющихся государственных учреждений, равными по своему значению и не находятся ли они в противоречии друг с другом. Были высказаны мнения, что в мандате не признается ни первенство в степени важности, ни приоритет в порядке выполнения того и другого обязательства и что они вовсе не являются непримиримыми. По мнению других, однако, главной целью мандата, изложенной в введении к нему и в его статьях, было содействие созданию еврейского национального очага, а обязательство способствовать развитию самостоятельных государственных учреждений было второстепенным.

137. Практическое значение этого спора заключается в том, что если бы страна была поставлена в политические условия, допускающие развитие самоуправляющихся государственных учреждений, то эти самые условия фактически

сделали бы невозможным создание еврейского национального очага. Повидимому, хотя предвиделись трудности, никто не мог себе с ясностью представить в момент утверждения мандата, что оба вышеупомянутые обязательства окажутся несовместимыми друг с другом. На практике, однако, они оказались несовместимыми. Конфликт между политическими стремлениями арабов и евреев, усиленный ростом арабского национализма во всем арабском мире и ростом антисемитизма в некоторых европейских странах, исключил какую бы то ни было возможность такого исхода, который допустил бы создание самоуправляющихся государственных учреждений. Если бы были созданы такие государственные учреждения, то большинство населения, которое никогда не приветствовало еврейскую иммиграцию, по всей вероятности сделало бы продолжение ее невозможным, и таким образом стало бы невозможным самое создание еврейского национального очага.

138. Одним из доводов еврейской стороны является, что любые ограничения иммиграции, за исключением ограничений экономического порядка, являются незаконными и составляют нарушение положений мандата.

Статья 6 мандата налагает на мандатария обязательство облегчить, когда обстоятельства это допускают, еврейскую иммиграцию, без ущерба, однако, для прав и положения других частей населения. В мандате не предусматривается никаких других ограничений.

139. В 1922 г. мандатарий истолковал статью 6 в том смысле, что размер еврейской иммиграции не должен превышать экономической способности страны к освоению нового населения. С этим толкованием согласилось правление Сионистской организации, и таким образом было установлено ограничение общих условий вышеупомянутой статьи.

140. Утверждение евреев, что целью мандата является создание в конечном итоге, путем естественного развития еврейской иммиграции, государства, в котором еврейское население составит большинство, поднимает вопрос о значении выражения «национальный очаг».

141. Понятие о национальном очаге, возникшее при формулировке сионистских стремлений в базельской программе 1897 г.,¹⁴² вызвало немало дискуссий относительно его значения, объема и правового характера, особенно потому, что оно не имело общепринятого правового истолкования, и потому, что в международном праве не было прецедентов, на основании которых можно было бы его истолковать. Им пользовались как в Декларации Бальфура, так и в мандате; в обоих документах было обещано создание «Еврейского национального очага», без определения, однако, того, что это значит. Невольно напрашивается заключение, что неопределенность формулировки в обоих документах была умышленной. Тот факт, что был применен термин «национальный очаг» вместо слов «государство» или «коммонвелт», как будто указывает на стремление с самого начала подвергнуть понятие

¹⁴² «Целью сионизма является создание для еврейского народа очага в Палестине, безопасность которого охранялась бы публичным правом».

национального очага ограничительному толкованию. Однако этот довод быть может и не вполне убедителен, так как выражение «национальный очаг», не исключая возможности создания в будущем еврейского государства, имело то преимущество, что оно не смущало общественного мнения нееврейского мира и даже некоторых еврейских кругов, а это произошло бы при применении термина «еврейское государство».

142. Можно только строить предположения о том, что именно имели в виду составители Бальфурской декларации. Неоспорим тот факт, что в свете опыта, приобретенного вследствие серьезных беспорядков в Палестине, держава-мандатарий в своем заявлении по вопросу о «британской политике в Палестине», изданном министерством колоний 3 июня 1922 г., подвергла Декларацию Бальфура ограничительному толкованию.¹⁴³

143. В заявлении признавалась в первый раз «давняя историческая связь» евреев с Палестиной¹⁴⁴ и говорилось, что евреи находятся в Палестине «по праву, а не потому лишь, что их там терпят». В его тексте, однако, не допускалось «исчезновение или подчинение арабского населения в Палестине, его языка и обычаев» или «навязывание еврейской национальности всем жителям Палестины». В заявлении ясно говорилось, что по мнению державы-мандатария еврейский национальный очаг должен быть основан в Палестине, но что Палестина в целом не должна быть превращена в еврейский национальный очаг.

144. Следует отметить, что такое толкование, значительно ограничивающее понятие «национальный очаг», было дано до утверждения мандата Советом Лиги Наций¹⁴⁵ и в свое время было формально принято правлением Сионистской организации, действующей в качестве «надлежащего еврейского агентства», предусмотренного статьей 4 мандата.¹⁴⁶

145. Тем не менее, ни Декларация Бальфура, ни мандат не препятствуют созданию со временем еврейского государства. В введении к мандату признаются в отношении еврейского народа «основания для восстановления его национального очага». Считаая одним из главных обязательств мандатария облегчение еврейской иммиграции, мандат предоставляет евреям возможность создать со временем, путем иммиграции в широком масштабе, еврейское государство, в котором еврейское население составило бы большинство.

146. Как Декларация Бальфура, так и мандат содержат обязательства международного характера по отношению к еврейскому народу

¹⁴³ Белая книга, Command Paper № 1700, см. вышеприведенную цитату в пункте 77.

¹⁴⁴ Позднее приведено в пункте 3 мандата.

¹⁴⁵ Мандат был утвержден 24 июля 1922 года.

¹⁴⁶ Соответствующая революция гласит: «Правление Сионистской организации, приняв к сведению заявление относительно британской политики в Палестине, переданное этой организации министерством колоний 3 июня 1922 г., заверило правительство Его Величества, что деятельность Сионистской организации будет вестись в соответствии с установленным в этом заявлении политическим курсом (Command Paper № 1700, 1922, стр. 28—29 англ. текста).

в целом. Совершенно очевидно, что они не касаются исключительно еврейского населения в Палестине, ибо в то время там насчитывалось только 80 000 евреев.

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

148. Когда утверждался мандат, все, кого это касалось, знали о существовании в Палестине подавляющего большинства арабов. Кроме того, наряду с другими доклад Кинг-Крейна предупреждал, что сионистская программа может быть осуществлена только силой оружия. Поэтому представляется ясным, что положения мандата, касающиеся еврейского национального очага, могли быть основаны только на предположении, что рано или поздно страх арабов будет преодолен и что враждебное отношение арабов к условиям мандата со временем ослабеет и исчезнет.

149. Это, повидимому, было основным предположением, но оно оказалось неправильным, ибо история последних двадцати пяти лет показала, что не только создание еврейского государства, но даже продолжение устройства еврейского национального очага путем ограниченной иммиграции, могли бы осуществляться только путем применения значительной силы. Неправильно было бы утверждать, что применение силы как средства для создания национального очага входило в намерения мандата или что такой вывод можно сделать из его положений. Наоборот, положения мандата воспрещают всякое систематическое применение силы в целях его проведения в жизнь. В введении к мандату сказано, что главные союзные державы постановили вверить управление Палестины мандатарии в целях осуществления статьи 22 Пакта Лиги Наций,¹⁴⁷ и что руководящим принципом этой статьи является благополучие народов, неспособных еще к самостоятельному существованию.

150. Было высказано предположение, что благосостояние туземного населения Палестины может быть обеспечено беспрепятственным развитием еврейского национального очага. «Благосостояние», однако, в практическом смысле, должно означать нечто большее, чем объективное понятие. Арабы, мысля субъективно, доказали своими действиями, что, по их мнению, превращение Палестины в еврейское государство против их воли совершенно несогласно с тем, что, по их представлению, существенно для их собственного благополучия. Поэтому утверждать, что согласно международному обязательству следует содействовать продолжению еврейской иммиграции, с тем чтобы во всей Палестине преобладало еврейское население, значит игнорировать желания арабского населения и их представление о том, что составляет их собственное благосостояние. Это явилось бы явным нарушением того, что являлось руководящим принципом статьи 22 Пакта.

151. Нельзя отрицать, что достижения евре-

¹⁴⁷ Приложение 21.

ев в Палестине замечательны. Может, однако, возникнуть серьезный вопрос: насколько прочна экономическая основа многих из этих достижений, так как они стали возможны благодаря подаренным со стороны капиталам и что, частично, эти достижения мотивировались соображениями политического характера без достаточного учета экономических интересов страны.

152. Евреи неизбежно вытеснили бы арабов из территорий, допуск в которые был бы для них неограничен, так как, по мере увеличения спроса на землю, многие арабы, соблазненные еврейским капиталом, продали бы свои земли. Случаи такого рода вытеснения уже имели место.

153. Повидимому в утверждении евреев, что национальный очаг может быть охранен от арабского господства только, когда он сможет существовать самостоятельно, явно подразумевается, что лишь независимое еврейское государство во всей Палестине или в части ее явится выполнением обещания мандата о создании еврейского национального очага. Даже двухнациональное государство на равных началах, повидимому, не удовлетворило бы требования евреев, без того чтобы оно было обеспечено широкими международными гарантиями.

154. Заверение евреев, что создание еврейского государства в Палестине не явится политической несправедливостью по отношению к арабам, поскольку арабы никогда не имели правительства в Палестине, находит некоторую поддержку в том, что после 63 года до Р. Х., когда Помпей взял приступом Иерусалим, Палестина не была самостоятельным государством. С другой стороны, нужно считаться с фактом, что теперь в Палестине насчитывается 1 200 000 арабов, т. е. две трети ее населения, и они противятся созданию еврейского государства и хотят установить свое независимое арабское государство.

155. Всякое разрешение вопроса, которое обеспечивает продолжение попыток создания еврейского национального очага в Палестине, неизбежно ведет к продолжению еврейской иммиграции, к отсрочке предоставления независимости, а также к управлению страны третьей стороной, по крайней мере до тех пор, пока еврейское население не составит большинства. Такое разрешение может быть проведено, ввиду оппозиции со стороны арабского населения, только силой. Многие евреи утверждают, что, если им будет предоставлена возможность, они смогут сами защищать еврейское государство. Даже это, однако, предполагает возможность ожесточенной борьбы с арабами.

Доводы арабской стороны

156. Доводы арабской стороны, как они изложены в настоящем докладе, основаны, главным образом, на требованиях, выдвинутых на первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи представителями Высшего арабского комитета и представителями арабских государств, которые присутствовали на этой сессии, когда они выступали в Бейруте и в Женеве.

Арабская сторона добивается немедленного создания независимой Палестины, как арабского государства, к западу от Иордании. Она ис-

ходит из ряда требований и притязаний, изложенных ниже.

Арабы подчеркивают, что в настоящее время фактически численность арабского населения в Палестине составляет большинство в соотношении двух к одному.

157. Они выдвигают «естественное» право арабского большинства на неоспоримое владение страной, так как она находится и находилась в их владении в течение многих столетий. Эта ссылка на «естественное» право основана на утверждении, что связь арабов с Палестиной не прерывалась с ранних времен истории, поскольку под словом «араб» должно понимать не только народ, вторгнувшийся с арабского полуострова в VII столетии в Палестину, но также и туземное население, которое путем браков смешалось с пришельцами и переняло их речь, нравы и образ мышления и, таким образом, навсегда арабизировалось.

158. Далее, они подчеркивают естественное желание арабского населения охранить свое существование, как национальной единицы, от вторжения иностранцев, с тем чтобы иметь возможность продолжать без постороннего вмешательства свое политическое, экономическое и культурное развитие.

159. Арабы также настаивают на «приобретенных» правах, основанных на общих обещаниях и заверениях, официально данных арабскому народу во время первой мировой войны, включая, в особенности, переписку Макмагона с Хуссейном в 1915—1916 гг. и Англо-французскую декларацию 1918 года. Послание Хогарта, письмо Бассе и Декларация семи рассматриваются как дальнейшие доказательства в пользу арабских притязаний на независимую Палестину.

а) С точки зрения арабов все эти обещания, взятые в совокупности, являются достаточным доказательством для признания политических прав арабов в Палестине; на Великобританию, утверждают они, возлагается договором обязательство признать эти права и соблюдать их; обязательство, которое это государство до сих пор не выполняло.

б) Они также утверждают, что эти обещания и заверения о предоставлении арабам свободы и независимости являются главными факторами, побудившими арабов восстать против Оттоманской империи и присоединиться во время первой мировой войны к Великобритании и другим союзным державам.

160. Арабы настойчиво придерживались той позиции, что мандат на Палестину, заключающий в себе Декларацию Бальфура, является незаконным, и арабские государства отказались признать его действительным.

а) Они утверждают, что условия палестинского мандата противоречат букве и духу статьи 22 Пакта Лиги Наций по нижеследующим причинам:

1) Пунктом 4 статьи 22 постановлено, что некоторые общины достигли степени развития, при которой их существование в качестве «независимых наций» может быть уже признано в предварительном порядке, при одном только

условии, что они будут в продолжении известного времени состоять под попечительством державы-мандатария, выражающимся в советах по вопросам управления и в оказании им помощи до тех пор, пока они не будут способны к самостоятельному существованию. В палестинском же мандате это постановление нарушено намеренным опущением немедленного в предварительном порядке признания независимости территорий и предоставлением мандатарии по статье 1 мандата «всех законодательных и административных прав».

2) Желание палестинского населения не было «главным соображением при выборе мандатария», как это предусматривалось в пункте 4 статьи 22 Пакта.

б) Были нарушены принцип и право национального самоопределения.

с) Арабские государства не были членами Лиги Наций при утверждении палестинского мандата и потому не связаны им.

161. Хотя условия палестинского мандата с точки зрения арабов незаконны и не имеют силы, а потому во время действия мандата еврейские иммигранты не имеют законного права въезда в страну, позиция арабов в отношении таких еврейских иммигрантов такова, что надо признать их присутствие как совершившийся факт.

Оценка доводов арабской стороны

162. Нельзя отрицать, что арабское население есть и будет численно преобладающим населением Палестины, если только это положение не будет изменено значительной свободной иммиграцией в Палестину евреев. Рождаемость арабов значительно выше чем рождаемость евреев. Только еврейская иммиграция в широком масштабе при поддержке извне и при помощи капитала, предоставляемого из-за пределов Палестины, может способствовать достижению численного равенства между арабским и еврейским населением.

163. Палестинские арабы считают, что они имеют «естественное» право на эту страну, хотя они и не владели ею в качестве суверенной нации.

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

165. Арабы считают, что вся территория Палестины является по праву наследием арабского народа. Хотя в арабском государстве арабы признали бы право евреев продолжать владеть законно приобретенной ими во время действия мандата землей, однако они рассматривали бы как нарушение их «естественного» права всякие попытки (например путем раздела) уменьшить территорию Палестины.

166. Желание арабского населения в Палестине обеспечить свое национальное существование весьма естественно. Палестинский нацио-

нализм, однако, в отличие от арабского национализма, — явление сравнительно новое, наблюдающееся только после раздела «арабского прямоугольника» по соглашению, заключенному после первой мировой войны. Политика создания национального очага и усиленной иммиграции, преследуемая еврейскими вождями, усилила страх арабов перед опасностью вторжения евреев.

167. Что касается обещаний и заверений, данных арабам, чтобы побудить их поддерживать союзников в первой мировой войне, то следует отметить, что, повидимому, нет вполне ясного соглашения насчет включения Палестины в территорию, которой в переписке между Макмагоном и Хуссейном была обещана независимость. С тех пор как был поднят вопрос об истолковании этой переписки, Великобритания упорно отрицала, что Палестина была включена в число территорий, которым была обещана независимость.

168. Вышеупомянутые обещания были рассмотрены в 1939 году комитетом, состоявшим из британских и арабских представителей, учрежденным с этой целью во время Англо-арабской конференции по палестинскому вопросу. Комитет рассмотрел переписку Макмагона и подверг обсуждению некоторые последующие события и документы, которые та или иная сторона считали способными пролить свет на значение или цели этой переписки. Наряду с другим, комитет рассмотрел так называемое «Соглашение Сайкс-Пико», «Бальфурскую декларацию», «Послание Хогарта», «Декларацию семи», заверение, данное генералом Алленби эмиру Фейсалу и Англо-французскую декларацию от 7 декабря 1918 года.

169. В своем докладе¹⁴⁸ Комитет заявил, что представители арабов и Соединенного Королевства «не смогли достигнуть соглашения по вопросу об истолковании переписки».¹⁴⁹ Тем не менее, представители Соединенного Королевства уведомили арабских представителей, что в той форме, в какой они были представлены комитету, утверждения арабов, касающиеся истолкования переписки, и особенно их утверждение относительно значения фразы «части Сирии, расположенные на восток от районов Дамаска, Хама, Хомса и Алеппо»,¹⁵⁰ действительно имеют большее значение, чем это предполагалось до сих пор.¹⁵¹ Кроме того, представители Соединенного Королевства уведомили арабских представителей, что «они согласны, чтобы Палестина была включена в область, на которую претендует шериф Мекки в своем письме от 14 июля 1915 г., и что если бы в дальнейшей переписке Палестина не была исключена из нее, то пришлось бы рассматривать ее как составную часть той области, в которой Великобритания должна признать и поддерживать независимость арабов. Они утверждают, однако, что при правильном понимании переписки Палестина, на самом деле, была исключена из указанного района. Впрочем, они согла-

сились с тем, что текст, в котором это исключение было выражено, не был столь определенным и не вызывающим никаких сомнений, как это считалось в то время».¹⁵²

170. Что касается различных заявлений, приведенных в пункте 168, то вышеупомянутый комитет считал, что в его компетенцию не входит выражать мнение о том, является ли их истолкование правильным, и что, во всяком случае, нельзя составить себе какого-либо мнения, не приняв во внимание различные другие заявления, сделанные во время войны. По мнению комитета, из этих заявлений ясно вытекает, что «правительство Его Величества не могло распоряжаться Палестиной, не учитывая желания и интересы ее населения, и что все эти заявления должны быть приняты во внимание при всякой попытке установить обязательства, которые — на основании любого истолкования — правительство Его Величества взяло на себя в отношении населения Палестины в результате указанной переписки».¹⁵³

171. Что касается «Послания Хогарта», арабские представители пояснили, что они вполне полагаются на ту часть сообщения, сделанного в 1918 году королю Геджаса Хуссейну, где говорилось, что поселение евреев в Палестине будет разрешено только, поскольку это совместимо с политической и экономической свободой арабского населения.

172. Следует отметить, что «Послание Хогарта» было передано королю Хуссейну в январе 1918 года, т. е. через два месяца после Бальфурской декларации. Есть явное расхождение между самой декларацией, сохраняющей только гражданские и религиозные права существующих нееврейских общин, и посланием, обещающим политическую свободу арабскому населению Палестины.

173. Однако меморандум, представленный эмиром Фейсалом на Парижской мирной конференции, видимо, указывает на то, что в арабских кругах признавалось особое положение для Палестины. В нем сказано:

«Евреи и арабы очень близки по крови, и причина конфликта не кроется в различии характера этих рас. В принципе между нами совершенно нет различия. Тем не менее, арабы не могут рисковать принятием на себя обязательства поддерживать равновесие в борьбе рас и религий в этой одной провинции, столь часто ставившей мир в затруднительное положение. Им представляется желательным присутствие в качестве эффективной опекающей власти великой державы, до тех пор пока местная администрация, по характеру своему представительная, покажет себя заслуживающей одобрения в смысле ее активной заботы о материальном благосостоянии страны».

174. Эмир Фейсал, как представитель арабского королевства Геджаса и действуя от его имени, подписал также соглашение с д-ром Вейцманом, представляющим Сионистскую организацию и действующим от ее имени. В этом соглашении

¹⁴⁸ Cmd. 5974.

¹⁴⁹ Там же, пункт 17.

¹⁵⁰ Письмо сэра Г. Макмагона от 24 октября 1915 года.

¹⁵¹ Cmd. 5974, пункт 17.

¹⁵² Там же, пункт 18.

¹⁵³ Там же, пункт 22.

Фейсал принял Декларацию Бальфура и согласился с поощрением еврейской иммиграции в Палестину, при условии, что арабы получают независимость, которую они требовали в представленном им британскому министерству иностранных дел меморандуме от 4 января 1919 года. Соглашение между Фейсалом и Вейцманом не вошло в силу, так как связанное с ним условие не было выполнено во-время.

175. Комиссия Пиля, рассматривая это вопрос, отметила в своем докладе, что «было время, когда арабские государственные люди были готовы рассмотреть вопрос о передаче Палестины евреям, при условии, что будет освобождена остальная часть арабской Азии. В то время это условие не было выполнено, но теперь оно находится накануне выполнения».

176. Что касается принципа самоопределения, то, несмотря на международное признание этого принципа в конце первой мировой войны в отношении к другим арабским территориям во время составления мандатов «А», он не был применен в отношении к Палестине, очевидно из-за стремления сделать возможным создание там еврейского национального очага. В сущности можно уверенно сказать что как создание еврейского национального очага, так и своеобразного мандата для Палестины противоречило этому принципу.

177. Что касается утверждения, что палестинский мандат нарушает статью 22 Пакта, потому что население Палестины не было признано независимой нацией и потому что мандатарий получил все законодательные и административные права, то Комиссия Пиля правильно указала на следующее:

«а) что признание в предварительном порядке «некоторых областей, принадлежавших раньше к Османской империи», независимыми нациями вполне допустимо, так как в тексте сказано: «могут быть признаны в предварительном порядке», а не «будут» или «должны быть»;

б) что предпоследний пункт статьи 22 указывает, что степень власти, которой может пользоваться мандатарий, устанавливается, по мере надобности, Советом Лиги;

с) что факт принятия союзными державами и Соединенными Штатами политического курса, установленного в Декларации Бальфура, сделал ясным с самого начала, что Палестина будет рассматриваться иначе чем Сирия и Ирак и что это различие в подходе было подтверждено Верховным советом в Севрском договоре и Советом Лиги тем, что он санкционировал мандат».¹⁵⁴

178. Что касается утверждения, что желания палестинского населения не явились главным соображением при выборе мандатария, то следует отметить, что в резолюциях, принятых Генеральным конгрессом Сирии 2 июля 1919 г., при рассмотрении возможностей установления при известных условиях мандата над арабскими странами, Великобритания была намечена вторым кандидатом, так как первым были Соединенные Штаты. На этот выбор обратила внимание также Комиссия Кинг-Крейна.

179. Как будто нет никакого основания сомневаться в правильности мандата по причинам, выдвинутым арабскими государствами. Положение мандата на Палестину, выработанные Верховным советом главных союзных держав как часть разрешения вопросов, выдвинутых первой мировой войной, были впоследствии одобрены и утверждены Советом Лиги Наций.

180. Лорд Бальфур при открытии восемнадцатой сессии Совета Лиги Наций объяснил следующим образом, в каком духе составлялся мандат на Палестину:

«Не мы создавали мандаты. Не создавала их и Лига Наций, и она не может изменять их по существу...»

Помните, что мандат — это ограничение, налагаемое самими победителями на суверенитет, который они получили над завоеванными территориями. Это ограничение налагается самими союзниками и поддерживающими их странами в интересах того, что они понимают под общим благосостоянием человечества: и они попросили Лигу Наций содействовать им в достижении того, чтобы эта политика осуществлялась. Но Лига Наций не была инициатором этой политики, а лишь ее исполнителем. Не Лига Наций придумала систему мандатов; не она установила общие директивы, согласно которым выработаны три категории мандатов. Разрешите мне повторить, что задачей Лиги является, во-первых, следить за тем, чтобы условия мандата соответствовали принципам Пакта и, во-вторых, чтобы эти условия действительно регулировали политику держав-мандатариев в подмандатных территориях.

Итак, из этого заявления ясно вытекает, что как те, которые надеются, так и те, которые опасаются, что документ, названный, я полагаю, Декларацией Бальфура, будет подвергнут существенным изменениям, ошибаются. Нет оснований ни для опасений, ни для надежд... Намечен общий политический курс, и его нужно придерживаться».¹⁵⁵

¹⁵⁵ *Third Year Book of the League of Nations*, by Charles H. Levermore, 1922, page 137.

¹⁵⁴ Cmd. 5479, page 28.

РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНТЕРЕСЫ И СВЯТЫЕ МЕСТА

1. Генеральная Ассамблея просила Специальную комиссию «уделить наиболее тщательное внимание интересам религий ислама, еврейской и христианской в Палестине».¹⁵⁶

2. Текст вышеприведенной просьбы ясно указывает, что Генеральная Ассамблея имела в виду не только религиозные интересы общин, населяющих Палестину, но также религиозные интересы трех вероисповеданий, миллионы приверженцев, которых рассеяны по всему миру. Для этих верующих Палестина является «Святой Землей», потому что с ней связаны происхождение и история их религий, потому что там находятся особо чтимые ими места и святыни, а также и потому что в тесной связи с этими святынями существуют религиозные, образовательные и благотворительные учреждения, в сохранении которых заинтересованы различные народы.

3. С окончанием нынешнего режима в Палестине снова возникнет трудная проблема попечения о Святых Местах, которая стояла перед первым Верховным комиссаром Палестины (лордом Самуэлем).

Он изложил эту проблему в следующих словах:¹⁵⁷

«В Палестине находятся все главные святыни христианства; мусульмане совершают паломничества в мечети Палестины, которые по своему значению могут быть сравнимы только с Каабой в Мекке и с гробницей в Медине; здесь находятся места, которые глубоко чтит еврейство. Доступ к этим местам, владение ими и забота о них были причиной вековых споров. Местные споры часто являлись причиной беспорядков; поддержка, оказываемая великими державами одной или другой стороне, составляла важный фактор в дипломатии стран, а иногда являлась причиной вражды и войн. Новая власть теперь уполномочена управлять Палестиной. Как это может отразиться на задаче охраны Святых Мест?»

Тринадцатая статья мандата дает ясные указания. На основании ее держава-мандатарий взяла на себя полную ответственность и обязалась сохранить существующие права и свободу выполнения религиозных обрядов, конечно, в соответствии с требованиями общественного порядка и с соблюдением приличествующей обстановки. Поэтому на администрации лежит обязанность гарантировать соблюдение статус кво.

Но, а что, если возникнут споры по поводу

¹⁵⁶ См. пункт 5 резолюции № 106(S-1), приведенной в пункте 18 главы I.

¹⁵⁷ Доклад Верховного комиссара об управлении Палестиной (1920—1925 гг.), Лондон, 1925 г. (Colonial № 15), стр. 48 англ. текста.

характера существующих прав? В данном случае мандат также имел в виду, что необходимо предусмотреть способы разрешения...».

4. «Способы разрешения» были предусмотрены статьей 14 мандата. Мандатарий — при условии одобрения Советом Лиги Наций — должен был назначить специальную комиссию «для изучения, определения и установления прав и претензий, касающихся Святых Мест, а также прав и претензий, относящихся к разнообразным религиозным общинам в Палестине».

5. Однако в Совете Лиги Наций не смогли достигнуть соглашения о составе предполагаемой специальной комиссии. Возражения, высказанные религиозными авторитетами или государствами, представленными в Совете Лиги Наций, расстраивали всякую попытку достижения компромисса. Эта неудача дает дополнительное доказательство того, как трудно разрешима проблема урегулирования религиозных интересов в Палестине. Любая новая попытка вызывает подозрения и возражения.

6. За отсутствием специальной комиссии, которая была предусмотрена статьей 14 мандата, ответственность по улаживанию затруднений и споров, связанных с ныне существующими правами, падает всецело на правительство. Декрет по вопросам Палестины (о Святых Местах) изъял из ведения палестинских судов все «дела или вопросы, касающиеся Святых Мест и находящихся в Палестине зданий и местностей религиозного значения, а равно прав и претензий к разным религиозным общинам Палестины». Право отправления правосудия было возложено на Верховного комиссара, решения которого были «окончательными и обязательными для всех сторон».

7. Претензии, касающиеся Святых Мест, зданий и местностей религиозного значения, а также и религиозных общин, разрешались мандатарием на основе тех прав и обычаев, которые имели силу во время оттоманского режима. В тех случаях, когда правительственное решение не было признано, заинтересованная община вносила официальный протест, и делалась запись, что в статус кво не произошло изменений.

8. Что касается христианских Святых Мест, то вековые споры между государствами, поддерживающими собственные интересы католиков и православных, были улажены на основе статус кво, существовавшего в конце Крымской кампании, — но они не были улажены между самими религиозными общинами. Доклад Международной комиссии, назначенной британским правительством, с согласия Совета Лиги Наций, для определения прав и претензий мусульман и ев-

реев по вопросу о Стене Плача,¹⁵⁸ суммирует следующим образом историю определения статус кво и его настоящее применение в отношении христианских Святых Мест:

«По заключении мира (в 1855 году, после Крымской войны) все спорные вопросы, оставшиеся неразрешенными, были переданы государствам, подписавшим мирный договор, которые взяли на себя обязательство гарантировать во всех отношениях *status quo ante bellum*.

Вопрос о защите Святых Мест вновь рассматривался на мирной конференции после окончания Русско-турецкой войны (1878 г.). В то время в самом мирном договоре было постановлено, чтобы в статус кво не вносилось никаких изменений без разрешения на то правительств, подписавших мирный договор. Указания по соблюдению статус кво в 1878 году, так же как и в 1855 году, основывались на тех же правилах, как и те, которые были объявлены в декрете (фирмане), изданном Турецким султаном в 1852 году, и которые, по существу, были в соответствии с фирманом, изданным ранее, в 1757 году...

Святые Места и составляющие их части, согласно распределению их между тремя главными христианскими церквями, а именно, православной греческой, латинской (или римско-католической) и армяно-грегорианской, могут быть классифицированы по следующим категориям:

а) Некоторые места и здания, признаваемые общей собственностью всех трех церквей, с тем что каждой принадлежит доля, равная с другими.

б) Другие места и здания, на которые одна из церквей предъявляет претензии на исключительную *юрисдикцию*, в то время как другие требуют *совместного владения* ими.

с) Места и здания, владение которыми оспаривается двумя из церквей.

д) И, наконец, места и здания, пользование или владение которыми принадлежит исключительно одной церкви, но в которых другие также имеют право курения ладана или совершать с некоторыми ограничениями богослужения.

В соблюдении статус кво придерживаются некоторых строгих принципов. Таким образом... разрешение повесить лампаду, образ или картину или изменить положение любого такого уже висящего предмета считается признанием исключительности владения данной колонной или стеной...

Из этого не трудно заключить, что отстаивание «прав» такого рода должно приводить к серьезным затруднениям, а часто и к тяжбам,

в особенности потому, что каждое изменение *de facto* в преобладающей практике может служить доказательством изменения правовой позиции. Поэтому перед лицом управляющей власти стояла трудная задача как в выяснении, так и в поддержании статус кво. В случаях разногласий объекты споров иногда предавались забвению, чтобы не рисковать возможностью каких-либо изменений в равновесии с заинтересованных церквей. Поэтому, если, например, требуются в каком-нибудь отдельном случае какие-либо починки и предполагается, что заинтересованные стороны не придут по этому спору к дружественному соглашению, управляющая власть принуждена сама производить всю необходимую работу».

9. Статус кво, — поскольку было возможно определить, в чем он состоит, — всегда применялся управляющей властью Палестины в отношении мусульманских и еврейских священных мест и районов, и особенно к Стене Плача в Иерусалиме и к гробнице Рахили в Вифлееме, которые были предметом споров между арабами и евреями.

10. Следует заметить, что в спорах между христианскими общинами, а также и между мусульманскими и еврейскими общинами, управляющая власть мандатария, как и ее предшественник — оттоманское правительство, имела в своем распоряжении полицейские силы, необходимые для принудительного осуществления ее решений и вообще для предотвращения религиозной вражды, возникающей в связи с религиозными спорами.

11. Помимо статьи 13, относящейся к Святым Местам, следующие статьи мандата также относятся к вопросу религиозных интересов ислама, юдаизма и христианства в Палестине:

а) Статья 9(2) предусматривает, что «уважение личного статуса различных народов и общин, а также их религиозных интересов полностью гарантируется. В частности, контроль вакф¹⁵⁹ и управление ими осуществляются в соответствии с законами религий и распоряжениями учредителей».

б) Статья 15(1) предусматривает, что «мандатарий обеспечивает для всех полную свободу совести и свободу отправления культа, но лишь при условии поддержания общественного порядка и нравственности».

с) Право каждой общины содержать свои собственные школы предусмотрено в пункте 2 указанной статьи 15. Можно думать, что составители мандата как будто имели в виду, что в Святой Земле трех религий, право содержания школ является также религиозным правом, подобно «свободе совести» и «свободе всех видов богослужения». Пункт 2 статьи 15 гласит: «Право каждой общины содержать собственные школы для обучения членов своих общин на их собственном языке осуществляется в соответствии с образовательными требованиями общего характера, устанавливаемыми управляющей властью, но не отменяется и не ограничивается».

¹⁵⁸ Доклад Комиссии, назначенной правительством Его Величества в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, с одобрения Совета Лиги Наций, для определения прав и претензий мусульман и евреев по вопросу о Западной Стене или Стене Плача в Иерусалиме. Декабрь, 1930 г. — Лондон, 1931, стр. 34. (В состав Комиссии входили: г-н Е. Лофгрэн (Швеция), г-н Шарль Бард (Швейцария) и г-н С. Ж. ван-Кемпен (Нидерланды).

¹⁵⁹ Мусульманские благотворительные или религиозные целевые фонды.

d) Статья 16 предусматривает, что «мандатарий несет ответственность за осуществление наблюдения над религиозными или благотворительными организациями всех вероисповеданий в Палестине, необходимого для поддержания общественного порядка и правильной администрации. В силу вышеуказанного в Палестине не разрешаются мероприятия, препятствующие или мешающие деятельности таких организаций, или мероприятия дискриминационного характера в отношении религии или национальности, направленные против их представителей или членов».

e) Статья 28 предусматривает, что «в случае прекращения мандата» Совет Лиги Наций «проводит такие мероприятия, которые он считает необходимыми в целях увековечения гарантированных Лигой прав, обеспечиваемых статьями 13 и 14» мандата.

f) Мандат предусматривает не только принятие мер, имеющих своей целью «увековечение» прав в связи со Святыми Местами, религиозными зданиями и местами и свободным отправлением культа. Мандат также указывает, что по истечении срока действия последнего привилегии и иммунитеты, которыми прежде пользовались иностранцы, согласно капитуляциям или обычаям Османской империи, немедленно восстанавливаются, поскольку они раньше не были ренон-

сированы (пункт 2 статьи 8). Такие привилегии и иммунитеты главным образом относились к христианам и к их религиозным учреждениям, школам, госпиталям и т. д.

12. Восстановление капитуляций в Палестине было бы анахронизмом, и заинтересованные государства вероятно придут к соглашению о необходимости другого разрешения проблемы защиты иностранцев и их религиозных интересов.

13. Можно рассчитывать на то, что новое государство (или государства), которое будет создано в Палестине, будет готово принять на себя обязательства, направленные к сохранению существующих прав в отношении Святых Мест и других религиозных интересов. Такие обязательства могут быть включены в конституцию (или конституции) нового государства (или новых государств). В целях поддержания религиозного мира в Палестине было бы целесообразным обусловить, что такие обязательства должны быть гарантированы в международном масштабе. Всякий спор, связанный с существующими правами религиозного характера между палестинским государством и другим государством и не разрешенный дипломатическим путем, мог бы, например, быть передан Международному Суду любой стороной.

ГЛАВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ, ВЫДВИНУТЫЕ ДЛЯ РАЗРЕШЕНИЯ
ПАЛЕСТИНСКОГО ВОПРОСА

Общие замечания

1. Предложения для разрешения палестинского вопроса, поступившие в разное время от официальных и неофициальных кругов в течение последнего десятилетия, могут быть в общем отнесены к трем главным категориям:

- i. разделение Палестины на два независимых государства, одно арабское, другое — еврейское, которые могут быть либо совершенно отделены друг от друга, либо связаны между собой в мере, необходимой для сохранения насколько возможно их экономического единства;
- ii. учреждение унитарного государства с арабскими большинством, если не будет создано еврейское большинство иммиграцией евреев в крупном масштабе);
- iii. учреждение единого государства с федеративной, кантональной или двунациональной структурой, в котором меньшинство, в силу такой политической структуры, было бы ограждено от господства над ним национального большинства.

2. Ниже следует краткое резюме главных предложений, выдвинутых до создания настоящей Комиссии, и предложений, представленных этой последней.

Главные предложения комиссий и планы британского правительства, выработанные до создания настоящей Комиссии

3. *Королевская комиссия 1937 года (Комиссия Пила)*. Раздел Палестины был впервые рекомендован Королевской комиссией и рассматривался ею как единственное решение, дающее какую-либо возможность мирного разрешения палестинской проблемы. Хотя Комиссия не имела в виду ставить принцип раздела в непосредственную зависимость от судьбы ее конкретных предложений, она представила карту, на которой вся Галилея, Эздрелонская долина и Иезреельская долина и Приморская равнина, простирающаяся до Исдуда, предназначались для еврейского государства, в то время как большая часть Палестины, на юг и восток от этой линии, составляла арабскую территорию, которая должна была быть соединена с Трансиорданией. Иерусалим и Вифлеем с коридором, достигавшим моря у Яффы, а также Назарет оставались под британским мандатом.

4. *Комиссия по разделу 1938 года (Комиссия Вудхеда)* отвергла план раздела Королевской комиссии, так как нашла, что еврейское государство по этому плану, после некоторых исправлений предполагаемой границы, необходимых в интересах безопасности, содержало бы арабское меньшинство в размере 49 процентов

общего населения. Четыре комиссара, составлявшие Комиссию, не могли, однако, прийти к соглашению относительно какого-либо другого плана. Один из них пришел к заключению, что никакая форма раздела вообще неосуществима. Председатель и другой член Комиссии рекомендовали план, по которому еврейское государство представляло бы собой узкую полосу территории в северной части Приморской равнины, длиной примерно в 75 километров, но ограниченную арабским анклавом у Яффы и коридором, соединяющим подмандатный анклав у Иерусалима со Средиземным морем. Арабское государство состояло бы из остальной территории Палестины, кроме Галилеи и района Вирсавии, которые управлялись бы государством-мандатарием до тех пор, пока арабское и еврейское население не достигнет соглашения о своей окончательной участи. Существенной особенностью этого плана является таможенный союз между арабским и еврейским государствами и территориями под мандатом. Четвертый член Комиссии рекомендовал добавление к еврейскому государству, каким оно проектировалось председателем и другим членом Комиссии, долиной Эздрелонской и Иезреельской вместе с озерами Хула и Тивериадским.

5. *Англо-американский комитет по расследованию 1946 г.* выразил мнение, что «всякая попытка создать теперь или в недалеком будущем независимое палестинское государство или независимые палестинские государства повлечет за собой внутреннее междоусобие, которое может угрожать спокойствию мира». В соответствии с этим Комитет рекомендовал, чтобы Палестина продолжала оставаться под мандатом вплоть до выработки соглашения об опеке. Он также рекомендовал, чтобы конституционная будущность Палестины основывалась на трех принципах:

- «i. чтобы в Палестине не было ни господства евреев над арабами, ни господства арабов над евреями,
- ii. чтобы Палестина не была ни еврейским, ни арабским государством,
- iii. чтобы правительство в той форме, в которой оно в будущем будет учреждено под международной гарантией, вполне обеспечивало и оберегало интересы христианской, мусульманской и еврейской религий».

Конкретные рекомендации Комитета по расследованию касались непосредственно будущего (аннулирование Положения 1940 года об отчуждении земель и разрешение выдачи, поскольку возможно, 100 000 иммиграционных свидетельств в 1946 году).

6. *План провинциальной автономии 1946 г.* Этот план (известный под названием плана Моррисона) имел целью проведение в жизнь рекомендации Англо-американского комитета по рас-

следованию о том, «чтобы Палестина не была ни еврейским, ни арабским государством». Большая часть Палестины, по этому плану, делится на арабскую и еврейскую провинции; последняя обнимает почти весь район, в котором евреи уже поселились, вместе со значительной площадью между их поселками и вокруг них. Каждая провинция имеет выборную законодательную и исполнительную власть. Иерусалим и Вифлеем, вместе с Негевом, остаются под непосредственным контролем представителя британского правительства, действующего в качестве опекуна над Палестиной в силу Соглашения Организации Объединенных Наций об опеке. Дальнейший эволюционный путь в направлении либо образования независимого федеративного государства, либо раздела Палестины остается открытым, причем в последнем случае арабская и еврейская провинции становятся независимыми государствами, границы коих не могут быть изменены иначе как с согласия обеих сторон. Предполагалось, что в связи с принятием этого плана будет возможно немедленно допустить в Палестину 100 000 еврейских иммигрантов, как рекомендовалось Англо-американским комитетом, и продолжать иммиграцию в еврейскую провинцию под неограниченным контролем центральной власти (Верховный комиссар, при содействии им назначенного Исполнительного совета).

7. *План кантонизации 1947 г.* Этот план (известный как «план Бевина») предусматривает пятилетний срок британской опеки, с целью подготовки страны к независимости. Районы местного управления будут разграничены так, чтобы иметь в них существенное большинство либо евреев, либо арабов. Каждый район будет в значительной степени пользоваться местной автономией. На Верховном комиссаре будет лежать ответственность за защиту меньшинств. Он будет стараться сформировать в центре выборный консультативный совет. По истечении четырех лет будет избрано конституционное собрание. Если между большинством арабских представителей и большинством еврейских представителей в этом собрании будет достигнуто соглашение, будет учреждено независимое государство. В случае разногласий Совет по Опеке Организации Объединенных Наций будет запрошен относительно дальнейшей процедуры. Что касается иммиграции, план предусматривает допуск 96 000 евреев в течение первых двух лет. После этого норма допуска будет определена Верховным комиссаром по консультации с Консультативным советом. В случае разногласия окончательное решение будет зависеть от арбитражного трибунала, назначенного Организацией Объединенных Наций.

Предложения, представленные Комиссии

8. *Предложения еврейских организаций.* Большинство еврейских организаций в Палестине и вне ее, представивших Комиссии письменные или устные заявления, было единодушно с Еврейским агентством для Палестины и с Ваад леуми в требовании о создании еврейского государства. Есть расхождения между теми которые требуют, чтобы вся Палестина стала еврейским государством, и организациями, которые согласны на раздел Палестины при усло-

вии, чтобы на территории, предназначенной для еврейского государства, было разрешено поселить большое число новых иммигрантов. Возражающие против создания еврейского государства представляют собой меньшинство. Ассоциация Ихуд (Союз) и рабочая партия Гашомер Гатцаир в Палестине высказываются за «двунациональное» государство, в котором обе народности имели бы одинаковый статус и политический паритет. Коммунистическая партия предлагает демократическое еврейско-арабское государство, которое может быть двунациональным или федеративным. В Соединенных Штатах оппозиция сионизму представлена Американским советом юдаизма, который противится предложениям о создании в Палестине еврейского государства. Такие предложения, по его мнению, являются угрозой миру и безопасности в Палестине и окружающих ее территориях; они вредят евреям в Палестине и во всем мире; они также недемократичны.

9. Позиция, занимаемая Еврейским агентством для Палестины, которое представляет мнение большинства организованного еврейства в стране, может быть суммирована следующим образом: Агентство поддерживает программу, определенную Конгрессом сионистской организации (в Базеле в 1947 г.) и заключающуюся в том,

а) чтобы Палестина была превращена в еврейское государство и вошла составной частью в структуру демократического мира;

б) чтобы двери Палестины были открыты для еврейской иммиграции;

в) чтобы Еврейское агентство имело право контролировать иммиграцию в Палестину и обладало необходимыми полномочиями для развития страны».

10. По вопросу о разделе в представленном Комитету Еврейским агентством «Политическом обзоре» за 1946/1947 г. (стр. 71) сделано следующее заявление:

«...Решение, основанное на разделе, — если оно вообще приемлемо, — едва ли может рассматриваться иначе как *pis aller* (единственный возможный, но не вполне удовлетворительный, выход). Всякое решение палестинской проблемы, которое может быть предложено, будет рассматриваться еврейским народом с точки зрения того, обеспечивает ли оно в широком масштабе иммиграцию и колонизацию и ведет ли оно к скорейшему учреждению еврейского государства».

11. *Арабские государства.* Представители арабских государств в Бейруте выдвинули почти такие же конституционные предложения для будущего правительства Палестины, как и предложения, сделанные делегациями арабских государств на Палестинской конференции, состоявшейся в Лондоне в сентябре 1946 года. Сущность этих рекомендаций заключалась в следующем:

а) Палестина должна быть унитарным государством с демократической конституцией и выбранной законодательной ассамблеей,

б) конституция между прочим должна гарантировать: 1) неприкосновенность Священных

Мест и, с некоторыми оговорками, свободу религиозных обычаев в соответствии со статус кво; ii) все гражданские права для всех граждан Палестины, причем для натурализации необходимо десятилетнее постоянное пребывание в стране; iii) защиту религиозных и культурных прав еврейской общины, причем гарантии эти могут быть изменены только с согласия большинства еврейских членов законодательной ассамблеи,

с) чтобы конституция также предусматривала: i) справедливое представительство всех главных общин в законодательной ассамблее при условии, что число еврейских представителей ни в коем случае не должно превышать одной трети общего числа членов ассамблеи; ii) строгое запрещение еврейской иммиграции и продолжение существующих ограничений в отчуждении земли. Все изменения этих положений требуют согласия большинства арабских членов законодательной ассамблеи; iii) учреждение верховного суда, который уполномочивается выносить решения о том, соответствуют ли издаваемые законы положениям конституции государства.

12. Согласно арабскому плану конституция, содержащая такие положения, должна вступить в силу после короткого переходного периода под британским мандатом. Во время переходного периода Верховный комиссар прежде всего учреждает (по назначению) временное правительство, в состав которого входят семь арабских и три еврейских министра. Верховный комиссар продолжает пользоваться правом вето в течение всего переходного периода. Временное правительство принимает меры для избрания шестидесяти членов учредительного собрания, которому оно представляет проект конституции. Если по истечении шести месяцев учредительное собрание оказывается не в состоянии прийти к соглашению по вопросу о конституции, временное правительство само вводит ее в силу. После утверждения конституции назначается первый глава независимого палестинского государства, мандат прекращается, и между Соединенным Королевством и палестинским правительством заключается союзный договор. Невзирая на бойкот со стороны каких-либо групп граждан Палестины, план должен быть осуществлен с возможно меньшей потерей времени.

Резюме

13. Все предложенные решения имели своей целью тем или иным способом разрешить палестинскую дилемму, т. е. согласовать в небольшой стране с ограниченными ресурсами, в атмосфере большого и все увеличивающегося политического и расового напряжения и противоречивых национальных стремлений, два диаметрально противоположных требования, поддерживаемых вескими аргументами.

14. Некоторые из предложений носили скорее характер полумер, чем решений. Стоя лицом к лицу с несомненным фактом, что невозможно найти решение, вполне удовлетворяющее обе спорящие стороны, и вероятно даже ни одну из сторон, кроме как за счет решительной оппозиции со стороны друг с другом, временами выдвигались такие предложения, как продолжение мандата или учреждение опеки над Палестиной, которые, ввиду особого характера настоящей проблемы, могли быть только временными мерами.

15. Знаменателен до некоторой степени тот факт, что только со времени прихода нацизма к власти в Германии, с последовавшим за этим массовым переселением евреев в Палестину, палестинский вопрос настолько обострился, что необходимо было найти решения, выходящие за пределы нормальной эволюции мандата класса «А». Таким образом все важные решения, выдвинутые для Палестины, относятся к сравнительно недавнему времени.

16. В настоящее время все практические решения, и даже наиболее радикальные, сталкиваются с фактом, что в Палестине теперь живет более 1 200 000 арабов и 600 000 евреев, которые, вообще говоря, принадлежат к различным культурным слоям населения и характеризуются различными стремлениями, мировоззрением, языком и религией.

17. Вполне естественно, что наиболее простыми решениями являются радикальные решения, т. е. решения, которые отрицают или совершенно игнорируют, или фактически отрицают или игнорируют претензии и требования той или иной стороны, признавая в то же время полностью претензии и требования другой стороны. Специальный комитет такие решения отверг.

РЕКОМЕНДАЦИИ (I)

ВСТУПИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

1. В целях исчерпывающего рассмотрения многочисленных аспектов палестинской проблемы Комиссия провела ряд неофициальных дискуссий во время своей работы в Женеве. Во время этих дискуссий члены Комиссии детально и во всех подробностях обсуждали различные предложения, представленные для разрешения проблемы.

2. В первых стадиях дискуссий стало очевидным, что лишь незначительное большинство Комиссии поддерживало решения, базирующиеся на крайних позициях, т. е. решения, предусматривающие создание независимого палестинского государства, находящегося или под арабским, или под еврейским господством. Было ясно, поэтому, что Комиссия не намеревалась полностью поддерживать официальных предложений арабских государств и Еврейского агентства, как это изложено в главе IV настоящего доклада. Все члены Комиссии считали, что следует постараться избегать решений, удовлетворяющих полностью требования одной группы и являющихся поэтому крайне несправедливыми в отношении другой группы.

3. На сорок седьмом заседании, состоявшемся 27 августа 1947 г., Комиссия официально отвергла оба крайних решения. Поступая таким образом, Комиссия вполне сознавала, что как арабы, так и евреи представили весьма веские доводы в оправдание своих прав и интересов в Палестине; арабы — в силу того, что в течение многих столетий они являлись в этой стране туземным и преобладающим населением; евреи — в силу исторической связи со страной и международных обещаний в отношении их прав в Палестине. Но Комиссия понимала, что трудность палестинской проблемы заключается в том, что две довольно большие группы — арабское население, превышающее 1 200 000 человек, и еврейское население, насчитывающее более чем 600 000 человек, — проникнутые сильными националистическими стремлениями, обитают в стране, характеризующейся сухим климатом, ограниченной площадью и недостатком всех существенных ресурсов. Было довольно легко заключить, поэтому, что ввиду того что обе группы твердо настаивают на своих требованиях, полное удовлетворение требований обеих групп при существующих обстоятельствах представлялось невозможным и что в то же самое время было совершенно невозможно удовлетворить полностью требования одной группы за счет другой.

4. После того как крайние решения были отвергнуты в неофициальных дискуссиях, Комиссия перешла к исследованию плана создания государства, состоящего из двух национальностей, и предложения об образовании кантонов. Комиссия обсудила оба предложения, но те

члены Комиссии, которые были готовы обсуждать эти предложения в принципе, сомневались в применимости этих предложений. Было очевидно, что двунациональное государство, обладающее некоторыми преимуществами, было бы нецелесообразным без установления численного и политического паритета между обеими группами населения, как это предусмотрено в предложении д-ра Магнеса. Это решение, однако, потребовало бы создания сложного аппарата, являющегося явно искусственным и обладающего сомнительной прочностью.

5. Создание кантонов при существующих условиях совместного обитания в Палестине как арабов, так и евреев могло бы с легкостью повлечь за собой чрезмерное дробление правительственных процессов и в конечном результате оказалось бы весьма непрактичным.

6. Отвергнув, таким образом, крайнее решение этой проблемы, а также решения, предусматривающие создание двух отдельных наций или кантонов, члены Комиссии, вообще говоря, обнаружили склонность к принятию решений, предусматривающих раздел страны, обусловленный экономическим единством, или федеративное государство. Для разработки детальных планов, представленных в окончательной форме в главах VI и VII настоящего доклада, Комиссия учредила две неофициальные рабочие группы: одну по вопросу о разделе страны на конфедеративной основе, другую — по вопросу о создании федеративного государства. В этих же главах приводятся имена членов Комиссии, поддержавших эти планы.

7. В результате работы, проделанной этими рабочими группами, в Комиссии обнаружилось значительное единомыслие в отношении целого ряда важных вопросов, что сделалось ясным на 47-м заседании Комиссии. Ввиду этого был образован редакционный подкомитет для составления соответствующих рекомендаций.

8. На сорок девятом заседании, состоявшемся 29 августа 1947 г., Комиссия рассмотрела доклад редакционного подкомитета и единогласно утвердила одиннадцать рекомендаций Генеральной Ассамблее, текст которых приводится в разделе А настоящей главы. Двенадцатая рекомендация, с которой не согласились представители Гватемалы и Уругвая, помещена в разделе В.

Раздел А. Рекомендации, принятые единогласно

РЕКОМЕНДАЦИЯ I. ПРЕКРАЩЕНИЕ МАНДАТА

Рекомендуется, чтобы

мандат на Палестину был прекращен возможно скорее.

Объяснения

Ниже приводятся некоторые из соображений, заставившие Комиссию принять это единогласное решение:

а) Все непосредственно заинтересованные стороны — государство-мандатарий, арабы и евреи — вполне соглашались, что существует настоятельная необходимость в изменении положения Палестины. Государство-мандатарий официально уведомило Комиссию, «что мандат оказался неприменимым на практике и что обязательства, принятые по отношению к двум группам населения Палестины, оказались непримиримыми». Как арабы, так и евреи настаивают на прекращении мандата и на предоставлении независимости Палестине, хотя они серьезно расходятся относительно той формы, которую эта независимость должна принять.

б) Главной особенностью палестинского положения в настоящее время является конфликт между евреями и государством-мандатарием, с одной стороны, и напряженная атмосфера между арабами и евреями, с другой. Такое положение конфликта, выражающееся частью в открытом разрыве между организованным еврейским обществом и администрацией и частью в организованном терроризме и актах насилия, постоянно обостряется и влечет за собой все увеличивающиеся человеческие жертвы и материальное разрушение.

с) По своей природе мандат означал лишь временную опеку над Палестиной. Условия мандата включают положения, которые оказались противоречивыми в их практическом применении.

д) Можно серьезно сомневаться в том, что мандат может быть теперь осуществлен. Особенностью мандатной системы было то, что она предоставляла международное положение подмандатным территориям. Это включало положительный элемент международной ответственности за подмандатные территории и международную отчетность со стороны каждого государства-мандатария перед Советом Лиги Наций в отношении благосостояния и развития народов этих территорий. Постоянная комиссия по мандатам была учреждена для содействия Совету Лиги в этой области. Но Лига Наций и Комиссия по мандатам больше не существуют, и в настоящее время не имеется никакого аппарата для эффективного выполнения международных обязательств в отношении подмандатных территорий, за исключением включения таких территорий под международную систему опеки Организации Объединенных Наций.

е) Международная система опеки, однако, не приняла на себя автоматически функций мандатной системы в отношении подмандатных территорий. Территории могут быть включены в систему опеки лишь посредством отдельных соглашений об опеке, утвержденных двумя третями голосов Генеральной Ассамблеи.

ф) Все, что государство-мандатарий могло бы сделать в настоящее время, поэтому, в случае продолжения данного мандата, это осуществлять управление территорией в духе мандата, не будучи в состоянии выполнять свои международные обязательства в соответствии с целями мандатной системы. При ликвидации Постоянной

комиссии по мандатам в апреле 1946 года, государство-мандатарий фактически заявило о своем намерении продолжать управление Палестиной впредь до установления новых положений в соответствии с общими принципами мандата. Само государство-мандатарий передало теперь этот вопрос Организации Объединенных Наций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ II. НЕЗАВИСИМОСТЬ

Рекомендуется

предоставить Палестине независимость в возможно скорейший срок.

Объяснения

а) Несмотря на существующие среди них резкие разногласия по политическим вопросам, народы, населяющие Палестину, достаточно культурны для независимого управления своей страной.

б) Как арабы, так и евреи, после более чем четверть столетия опеки под мандатом, пытаются найти средства для эффективного выражения своих национальных стремлений.

с) Весьма невероятно, чтобы какое-либо решение этого вопроса, не предусматривающее предоставления независимости в возможно близком будущем, нашло даже малейший отклик среди арабов или евреев.

РЕКОМЕНДАЦИЯ III. ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД

Рекомендуется

предусмотреть переходный период, предшествующий предоставлению независимости в Палестине. Этот период должен быть, по возможности, коротким, но достаточным для всех приготовлений и осуществления условий, необходимых для независимости.

Объяснения

а) Переходный период, предшествующий независимости, абсолютно необходим. Ввиду сложности палестинской проблемы, трудно представить, как независимость может быть предоставлена без предварительного подготовительного периода.

б) Важность переходного периода заключается в том, что он явится периодом, во время которого должна быть учреждена правительственная организация и обеспечены гарантии по таким важным вопросам, как защита меньшинств и сохранение Святых Мест и религиозных интересов.

с) Если бы переходный период не был связан со специфическим и определенным решением проблемы, однако, вступающим в силу немедленно по окончании этого периода, и если бы продолжительность последнего, не превышающая, во всяком случае, лишь нескольких лет, не была определенно указана, переходный период, по всей вероятности, лишь ухудшил бы настоящее трудное положение в Палестине.

РЕКОМЕНДАЦИЯ IV. ОБЯЗАННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ВО ВРЕМЯ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Рекомендуется, чтобы

во время переходного периода власть, которой будет поручено управление Палестиной и

подготовка ее к независимости, была ответственной перед Организацией Объединенных Наций.

Объяснения

а) Ответственность за управление Палестиной во время переходного периода и подготовку ее для независимости будет несомненно весьма серьезной. Независимо от того, как эта проблема будет разрешена, применение принудительных мер в значительном масштабе в течение некоторого времени может оказаться необходимым. Комиссия остро сознает исключительную важность этого аспекта при любом решении, но не считает себя достаточно компетентной для того, чтобы выразить какое-либо определенное мнение или сделать какие-либо точные рекомендации по этому вопросу.

б) Ясно, что решение, являющееся по существу наилучшим и наиболее удовлетворительным с любой технической точки зрения, не принесло бы никакой пользы, если бы выяснилось, что не существует никаких средств для его осуществления. Принимая во внимание тот факт, что разрешение палестинской проблемы, вполне приглядное как для евреев, так и для арабов, представляется совершенно невозможным, можно сказать, что перспектива навязывания им этого решения является основным условием любого рекомендованного предложения.

в) Некоторые препятствия, с которыми несомненно столкнутся власти, которым будет поручено управление территорией во время переходного периода, указывают на желательность установления тесной связи с Организацией Объединенных Наций.

д) Относительный успех деятельности властей, которым будет поручено управление Палестиной во время переходного периода, в создании надлежащей атмосферы и проведении необходимых подготовительных мероприятий для предоставления независимости значительно повлияет на эффективность подлежащего осуществлению окончательного решения. Исключительно важным обстоятельством в отношении выполнения обязанностей соответствующими властями будет то, что, будучи ответственными перед Организацией Объединенных Наций за свою деятельность в этом отношении, они должны быть в состоянии рассчитывать на поддержку Организации Объединенных Наций при выполнении ими директив этого органа.

РЕКОМЕНДАЦИЯ V. СВЯТЫЕ МЕСТА И РЕЛИГИОЗНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

Рекомендуется, чтобы

независимо от того, какое решение будет принято для Палестины,

А. был сохранен священный характер Святых Мест и обеспечен доступ к Святым Местам в целях отправления религиозных культов и паломничества в соответствии с существующими правами, признавая, таким образом, интересы миллионов зарубежных христиан, евреев и мусульман, а также интересы жителей Палестины в отношении поддержания мест и зданий, связанных с происхождением и историей их религии;

В. ввиду того что в условиях независимости

сохранение прав, которыми пользуются в настоящее время несколько религиозных групп Палестины, необходимо для религиозного мира, права эти не должны быть ограничены, и в них не может быть отказано;

С. была выработана удовлетворительная система беспристрастного разрешения споров, связанных с религиозными правами, что является существенным фактором в отношении поддержания религиозного мира, учитывая тот факт, что во время мандатного периода такие споры разрешались самим правительством, действующим в качестве третейского суда и пользующимся необходимыми авторитетом и властью при осуществлении своих решений;

Д. в конституцию, или конституции, независимого палестинского государства или государств, которые могут быть образованы, были включены особые условия, касающиеся Святых Мест, религиозных зданий и мест, а также прав религиозных обществ.

Объяснения

а) Палестина, будучи Святой Землей, занимает исключительное положение во всем мире. Она является священной для христиан, евреев и мусульман в одинаковой степени. Духовные интересы сотен миллионов приверженцев трех великих монотеистических религий тесно связаны со страной и историческими событиями. При любом разрешении палестинского вопроса эти религиозные интересы должны быть приняты во внимание.

б) Предохранение Святых Мест, зданий и районов, расположенных в Палестине, должно явиться условием предоставления независимости.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VI.

ЕВРЕЙСКИЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА

Рекомендуется, чтобы

Генеральная Ассамблея, в целях облегчения положения евреев в Европе и разрешения палестинской проблемы, приступила немедленно к выработке и проведению в жизнь мероприятий международного характера, посредством которых проблема бедствующих европейских евреев, 250 000 из которых находятся в сборных пунктах, могла бы быть разрешена в весьма срочном порядке.

Объяснения

а) Еврейское население в Европе, находящееся в бедственном положении, а также перемещенные лица вообще являются наследием второй мировой войны. Вопрос о судьбе этих лиц признается вопросом международного порядка, но благодаря настоятельным требованиям о том, чтобы пострадавшие евреи допускались в Палестину свободно и немедленно, и ввиду исключительного стремления этих людей к переселению в Палестину, требования эти являются важным и трудным фактором в разрешении палестинской проблемы.

б) Нет сомнения, что любая мера, облегчающая положение бедствующих евреев Европы, помогла бы разрешению палестинской иммиграционной проблемы и вследствие этого создала бы более благоприятную атмосферу для осуществления окончательного решения палестинской

проблемы. Это существенно помогло бы рассеять опасения арабов Ближнего Востока, подозревающих, что Палестина, а затем и все существующие арабские страны предназначены для переселения туда евреев всего мира.

с) Комиссия признает, что ее круг ведения не позволяет ей уделить внимание проблеме перемещенных лиц в целом. Она также отдает себе отчет в том, что в отношении перемещенных лиц уже принимаются международные меры общего характера. Ввиду особых обстоятельств, характеризующих палестинский вопрос, Комиссия, однако, считает себя вправе предложить меру, предназначенную для немедленного облегчения условий существования еврейских групп перемещенных лиц и являющуюся важной предпосылкой для разрешения трудных условий, преобладающих в Палестине.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VII. ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ И ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ

Рекомендуется,

ввиду того что независимость, предоставляемая Палестине по рекомендации и под покровительством Организации Объединенных Наций, является надлежащей и важной обязанностью Организации Объединенных Наций, следить за тем, чтобы конституция или другой основной закон, а также политическая структура нового государства или государств, были в основе демократическими, т. е. представительными по своему характеру, в качестве предварительного условия предоставления независимости. В этом отношении конституция или другой основной закон нового государства или государств должны включать особые гарантии в отношении

А. прав человека и основных свобод, включая свободу отправления религиозных культов, свободу совести, слова, печати и собраний, права организованного труда, свободу передвижения, гарантии против произвольных обысков и конфискаций и права на личную собственность;

и
В. полной защиты прав и интересов меньшинств, включая защиту лингвистических, религиозных и этнических прав народов и уважение к их культуре, а также полное равенство всех граждан в вопросах политического, гражданского и религиозного характера.

Объяснения

а) Широкое распространение как арабов, так и евреев по всей Палестине делает почти неизбежным тот факт, что элемент этнического меньшинства будет существовать при любом решении проблемы. Ввиду того что эти два народа живут отдельно друг от друга в физическом и духовном отношении, ввиду того что они характеризуются различными стремлениями и идеалами и обладают весьма различными культурными традициями, важно, чтобы в интересах общественного порядка и благосостояния всех палестинцев были обеспечены полностью права всех жителей страны.

б) Учитывая исключительное положение Палестины как Святой Земли, особенно важно защитить права и интересы религиозных меньшинств.

РЕКОМЕНДАЦИЯ VIII. МИРНЫЕ СНОШЕНИЯ

Рекомендуется

сделать обязательным, как предварительное условие независимости, включение в будущие конституционные положения, относящиеся к Палестине, тех основных принципов Устава Организации Объединенных Наций, согласно которым государство

А. обязуется разрешать все международные споры в которых оно может оказаться стороной, мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость;

В. принимает на себя обязательство воздерживаться в своих международных сношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности, или политической независимости любого государства, так и каким-либо другим образом, несовместимым с целями Организации Объединенных Наций.

Объяснения

а) Основной целью разрешения палестинской проблемы является осуществление необходимых условий для обеспечения мирных отношений на Среднем Востоке.

б) Принимая во внимание ту напряженную атмосферу, в которой должно быть осуществлено разрешение палестинской проблемы, признается целесообразным обратить особое внимание на международные обязательства, которые должны быть приняты на себя независимой Палестиной в области мирных отношений.

РЕКОМЕНДАЦИЯ IX. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЕДИНСТВО

Рекомендуется, чтобы

при рассмотрении различных предложений для разрешения палестинского вопроса был принят основной принцип, что сохранение экономического единства Палестины в целом является необходимым для осуществления и развития страны и ее населения.

Объяснения

а) Следует подчеркнуть, что сохранение в надлежащей мере экономического единства Палестины при любом разрешении палестинской проблемы является чрезвычайно важным для будущих условий общественного обслуживания, жизненного уровня ее населения и развития страны. Если бы эта страна была менее ограничена в площади и богаче в отношении ресурсов, то было бы излишним подчеркивать в такой степени принцип экономического единства. Но существуют веские основания предполагать, что любые меры, которые изменили бы настоящую политику в отношении Палестины, рассматривающую последнюю как экономическую единицу, в особенности в таких вопросах, как пошлины, денежная система, транспорт и связь или в таких проектах развития страны, как ирригация, мелиорация и сохранение почвы, не только задержат материальное развитие территории в целом, но также повлекут за собой значительные трудности для важных групп населения.

б) Как арабы, так и евреи пострадали бы в равной степени при полном нарушении экономического единства страны. Каждая из этих двух групп, несмотря на неизбежный экономи-

ческий кризис, связанный с настоящим положением вещей в Палестине, делает важный вклад в экономическую жизнь страны, и обе группы в значительной степени зависят друг от друга в экономическом отношении.

с) Несмотря на некоторую обособленность еврейской и арабской групп в Палестине в экономической жизни страны, факт существования единства в важных экономических областях благоприятно отражается на материальном благосостоянии обеих групп. Население во всех частях страны пострадало бы, если бы не были сохранены существенные элементы этого единства.

РЕКОМЕНДАЦИЯ X. КАПИТУЛЯЦИИ

Рекомендуется, чтобы

Организация Объединенных Наций предложила государствам, пользовавшимся в прошлом в Палестине привилегиями и иммунитетами для иностранцев, включая консульскую юрисдикцию и защиту, в силу капитуляций или обычаев в Османской империи, отказаться от всех предоставленных им прав на восстановление таких же привилегий и иммунитетов в независимой Палестине.

Объяснения

а) Статья 9 (1) мандата на Палестину предусматривает судебную систему, которая «обеспечивает иностранцам, а также и местным жителям полные гарантии их прав». В этом отношении особенно важно то, что статья 8 мандата не упразднила консульскую юрисдикцию и защиту, которыми пользовались иностранцы в силу капитуляций и обычаев в Османской империи, но лишь временно отменила их на период управления страной под мандатом.

б) После отмены мандата, поэтому, страны, пользовавшиеся такими правами до мандатного периода, будут в состоянии требовать восстановления капитуляций в Палестине и, в частности, могут настаивать на поддержании надлежащей судебной системы, как условия отказа от этих прав.

с) Комиссия придерживается того мнения, что, ввиду того что независимость Палестины будет осуществлена под покровительством Организации Объединенных Наций и обусловлена гарантиями, установленными Организацией Объединенных Наций, как предварительное условие предоставления независимости, нет необходимости ни для одного государства снова предъявлять свои требования в отношении капитуляций.

РЕКОМЕНДАЦИЯ XI. ОБРАЩЕНИЕ С ПРИЗЫВОМ ВОЗДЕРЖАТЬСЯ ОТ АКТОВ НАСИЛИЯ

Рекомендуется, чтобы

Генеральная Ассамблея обратилась к народам Палестины с просьбой всемерно сотрудничать с Организацией Объединенных Наций в ее деятельности, направленной на разработку и осуществление справедливых и осуществимых мер для разрешения трудного положения, преобладающего в Палестине, и с этой целью в интересах мира, порядка и законности сделать все возможное для того, чтобы положить в ближайшем будущем конец всем актам насилия, происходившим в течение многих лет в этой стране.

Объяснения

а) При рассмотрении проблемы Палестины Организация Объединенных Наций должна сделать все от нее зависящее, чтобы обеспечить в этой стране наиболее благоприятную атмосферу для осуществления разрешения данной проблемы как во время переходного, так и после переходного периодов.

б) Повторяющиеся акты насилия, до последнего времени исходившие почти исключительно от подпольных еврейских организаций, не только наносят ущерб благосостоянию страны, но также настолько увеличат напряженность атмосферы в Палестине, что сделают все более и более трудным осуществление принятого Организацией Объединенных Наций разрешения палестинской проблемы.

Раздел В. Рекомендация, утвержденная значительным большинством голосов

РЕКОМЕНДАЦИЯ XII. ОБЩАЯ ЕВРЕЙСКАЯ ПРОБЛЕМА

(Два члена Комиссии не согласились с этой рекомендацией, а один член Комиссии воздержался от выражения какого-либо мнения по этому вопросу).

Рекомендуется, чтобы

при рассмотрении палестинского вопроса было признано неоспоримым, что никакое решение палестинской проблемы не может рассматриваться как разрешение общей еврейской проблемы.

Объяснения

а) Палестина является страной, ограниченной в площади и ресурсах. Она уже располагает значительным оседлым населением, которое отличается необыкновенно высоким коэффициентом естественного прироста. Поэтому весьма вероятно, чтобы в Палестину могли переселиться все евреи, желающие покинуть свое настоящее местожительство по соображениям, связанным с первоначальным перемещением, или нуждой, или действительным или предполагаемым антиеврейским отношением со стороны населения стран, в которых они проживают в настоящее время.

б) Во всяком случае, ввиду факторов времени, ограниченного транспорта и местной способности поглощения переселенцев, нельзя ожидать, чтобы одна Палестина могла облегчить неотложную проблему всех перемещенных и бедствующих евреев.

с) Далее следует принять во внимание определенную оппозицию со стороны арабов на всем Среднем Востоке попыткам разрешить еврейскую проблему, по их мнению, за их счет, проблему, которую они считают вопросом международного характера.

д) Что касается иммиграции евреев в еврейские районы Палестины во время предполагаемого переходного периода, то следует заметить, что ограниченное и контролируемое переселение евреев во время этого периода предусматривается как в предложениях, основанных на разделе территории, так и в предложениях, основанных на образовании федеративного государства, изложенных в главах VI и VII, соответственно.

Глава VI

РЕКОМЕНДАЦИИ (II)

1. Комиссия, заседающая в целях облегчения обсуждения конкретных предложений, в частном порядке, учредила в том же порядке две небольшие рабочие группы для изучения конкретных предложений, относящихся к разделу Палестины, связанному с экономическим объединением. Одна из этих групп была известна как Рабочая группа по конституционным вопросам, а вторая — как Рабочая группа по установлению границ.

2. Рабочая группа по конституционным вопросам, в состав которой входили гг. Сандстрем, Блом, Гранадос и Ранд, формулировала в течение ряда частных заседаний план раздела Палестины, который заключал в себе положения, предусматривающие экономическое единство и конституционные гарантии, и который впоследствии подвергся обсуждению и окончательной разработке на соединенных заседаниях обеих рабочих групп.

3. На сорок седьмом заседании Комиссии, состоявшемся 27 августа 1947 г., семь членов Комиссии (Канада, Чехословакия, Гватемала, Нидерланды, Перу, Швеция и Уругвай) высказались путем поименного голосования в пользу плана раздела Палестины, связанного с сохранением экономического единства и представленного Рабочей группой по конституционным вопросам.

4. План раздела Палестины на основе экономического объединения здесь приводится.

Он состоит из следующих трех частей:

Часть I. Раздел Палестины на основе экономического союза

Часть II. Границы

Часть III. Город Иерусалим

Часть I. План раздела Палестины на основе экономического союза

ОБОСНОВАНИЕ

1. Главной предпосылкой, на которой базируется предложение о разделе Палестины, является убеждение, что притязания на Палестину со стороны как арабов, так и евреев, притязания, имеющие некоторые основания, являются непримиримыми, и что среди всех выдвинутых предложений раздел Палестины представляется самым реальным и практическим разрешением проблемы, могущим в будущем создать приемлемую основу для частичного удовлетворения притязаний и национальных вожеланий обеих сторон.

2. То обстоятельство, что исторические корни обоих народов связаны с Палестиной и оба вносят ценный вклад в экономическую и культурную жизнь страны — является неоспоримым фактом. При разрешении проблемы путем раздела страны это обстоятельство полностью учитывается.

3. Основной конфликт в Палестине представляет собой столкновение двух резких форм национализма. Независимо от вопроса об исторических источниках этого конфликта, вопроса о вреде или пользе обещаний того или иного характера и международной интервенции, связанной с условиями мандата, надо считаться с фактом, что в Палестине имеется около 650 000 евреев и около 1 200 000 арабов, отличных друг от друга по своему образу жизни и разделяемых теперь политическими интересами, что затрудняет полное и эффективное политическое сотрудничество между ними, будь то добровольное или основанное на какой-либо установленной конституции.

4. Только посредством раздела могут эти противоречивые национальные стремления найти свое существенное выражение и дать возможность обеим нациям занять свое место в качестве независимых государств в семье народов и в Организации Объединенных Наций.

5. Разрешение проблемы путем раздела Палестины носит характер окончательности, которая является здесь самым существенным требованием. Все другие предложенные разрешения могли бы создать такое положение, при котором обе стороны стремились бы к его изменению — каждая в свою пользу — путем постоянного давления друг на друга. Предоставление независимости обеим странам лишает подобного рода стремления всякого основания.

6. Раздел страны базируется на реальной оценке ныне существующих арабо-еврейских отношений в Палестине. Во всех планах, предусматривающих создание единого государства, как, например, план создания федеративного государства, предполагается, в качестве неременного условия эффективного осуществления такого плана, полное политическое сотрудничество, за исключением тех случаев, когда откровенно имеется в виду государство, в котором доминирующая роль предоставлена либо арабам, либо евреям.

7. Раздел является единственным практическим средством возложить непосредственную политическую и экономическую ответственность и на арабов и на евреев; в результате этого у обеих сторон, возможно, возникнет сознание своей ответственности за все последствия своих собственных действий, что приведет к возникновению нового и важного фактора, способствующего улучшению политического положения. В предложенном разрешении проблемы путем устройства федеративного государства этот фактор отсутствует.

8. Проблема еврейской иммиграции в Палестину является в настоящее время самым жгучим вопросом и самым главным фактором, ис-

ключающим установление необходимого сотрудничества между арабскими и еврейскими группами, принадлежащими к одному и тому же государству. Создание еврейского государства согласно плану о разделе представляется единственным способом изъятия этой проблемы из сферы политической борьбы.

9. Тот факт, что раздел страны наталкивается на сильное сопротивление со стороны арабов, полностью учитывается, но считается, что это сопротивление уменьшится в результате такого разрешения вопроса, которое определенно зафиксирует размер территории, предназначенной для евреев, и таким образом ограничит возможности иммиграции. Тот факт, что такое разрешение палестинского вопроса будет иметь санкцию Организации Объединенных Наций, придает ему тот характер окончательности, который должен рассеять опасения арабов относительно дальнейшей экспансии еврейского государства.

10. Ввиду ограниченности земельной площади и ресурсов Палестины чрезвычайно существенно, поскольку это целесообразно и совместимо с созданием двух независимых государств, чтобы экономическое единство страны было сохранено. Предложение о разделе является поэтому предложением условным, обуславливаемым мероприятиями и ограничениями, которые представляются существенными для обеспечения будущего экономического и социального благосостояния обоих государств. Так как это будет самым коренным образом касаться собственных экономических интересов каждого из государств, то можно думать, что минимальная мера экономического единства представится возможной, в то время как не будет такой возможности для политического единства.

11. Такое экономическое единство требует установления экономического союза путем договора между обоими государствами. Главными целями этого союза будут являться общая таможенная система, общее денежное обращение и система транспорта и связи, охватывающие всю страну.

12. Поддержание на ныне существующем уровне социального обслуживания во всех частях Палестины зависит отчасти от сохранения экономического единства, и это обстоятельство является одним из главных соображений, лежащих в основе положений, предусматривающих экономический союз как одно из условий плана раздела. Однако раздел в некотором отношении неизбежно вносит изменения в финансовое положение в том смысле, что по крайней мере в течение первого времени своего существования в Палестине, созданное в результате раздела арабское государство встретит значительные затруднения в вопросе обеспечения достаточных государственных доходов для поддержания общественного обслуживания на ныне существующем уровне.

Одной из целей экономического союза является поэтому распределение излишков государственных поступлений так, чтобы поддерживать общественное обслуживание на этом уровне. Рекомендуется, чтобы излишки государственных поступлений, после уплаты городу Иерусалиму

некоторых налогов и некоторого процента излишков, делились поровну между обоими государствами. Такое распределение является совершенно произвольным, но считается, что оно окажется приемлемым, что оно имеет достоинство простоты и что, будучи зафиксированным таким образом, оно вероятно в меньшей степени послужит поводом к немедленным разногласиям. Предлагается установление ряда мер, которые позволяли бы пересмотреть эту формулу в будущем.

13. Такое распределение таможенных поступлений оправдывается тремя соображениями: 1) евреи получают экономически более развитую часть страны, охватывающую фактически весь район выращивания цитрусовых деревьев, в котором находится много плантаторов-арабов; 2) еврейскому государству, благодаря таможенному объединению, будет гарантирована более обширная площадь для беспопытного сбыта своей продукции; 3) еврейскому государству будет невыгодно, если финансовое и экономическое положение арабского государства будет непрочным.

14. Ввиду того что арабское государство не будет в состоянии предпринять затрату значительных сумм на развитие страны, международным учреждениям следует относиться доброжелательно к предъявленным арабами просьбам о помощи путем займов для развития просветительной деятельности, здравоохранения и других важных отраслей общественного обслуживания несамооплачивающегося характера.

15. Международная финансовая помощь потребуется также и для широких ирригационных проектов в интересах обоих государств, и надо надеяться, что Объединенное экономическое управление будет иметь возможность проводить конструктивную работу при помощи международных займов, полученных на выгодных условиях.

РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Раздел и независимость

1. По прошествии двухлетнего переходного периода, считая с 1 сентября 1947 г., Палестина, в пределах ее ныне существующих границ, должна быть переустроена в независимое арабское государство, независимое еврейское государство и Город Иерусалим, границы которых соответственно описаны в частях II и III ниже.

2. Независимость предоставляется каждому государству по его просьбе только после того, как оно примет конституцию, удовлетворяющую условиям положений статьи В 4, ниже, представит Организации Объединенных Наций декларацию, содержащую ряд определенных гарантий, и подпишет договор о создании Палестинского экономического союза и учреждении системы сотрудничества между обоими государствами и Городом Иерусалимом.

В. Переходный период и конституция

1. Во время переходного периода государство, являющееся в настоящее время державой-мандатарием:

а) продолжает управлять территорией Палестины под руководством Организации Объеди-

ненных Наций и на таких условиях и под таким наблюдением, как будет договорено между Соединенным Королевством и Организацией Объединенных Наций и, если это представится желательным, при содействии одного или нескольких членов Организации Объединенных Наций;

б) предпринимает необходимые предварительные шаги для выполнения рекомендуемого плана;

в) проводит в жизнь нижеследующие мероприятия:

1) допускает в пределы предполагаемого еврейского государства 150 000 еврейских иммигрантов, из коих 30 000 допускаются по гуманитарным основаниям, причем каждый месяц должно впускаться одинаковое число иммигрантов. Если переходный период продолжится более двух лет, еврейская иммиграция допускается из расчета 60 000 человек в год. Ответственность за подбор иммигрантов и попечение о них, а также и за организацию еврейской иммиграции во время переходного периода возлагается на Еврейское агентство.

2) Ограничения, введенные правилами о землевладении, изданными управляющей властью Палестины на основании декрета о Палестине (поправка) от 25 мая 1939 г., не должны применяться к отчуждению земли в пределах предполагаемого еврейского государства.

2. Население районов, которые должны войти в состав арабского и еврейского государства, избирает каждое свое учредительное собрание. Положения о выборах устанавливаются державой, управляющей территорией. Правом участвовать в этих выборах в каждом государстве обладают лица не моложе 20 лет, которые: а) являются палестинскими гражданами, проживающими в данном государстве, и б) арабы и евреи, проживающие в данном государстве, которые, хотя и не являются палестинскими гражданами, однако, подписали до выборов заявление о своем намерении сделаться гражданами данного государства.

Арабы и евреи, проживающие в Городе Иерусалиме и подписавшие заявление о своем намерении стать гражданами, арабы — арабского, а евреи — еврейского государств, имеют право участвовать в выборах соответственно в арабском или еврейском государствах.

Женщины имеют право участвовать в выборах и быть избираемыми в учредительные собрания.

3. Во время переходного периода евреям воспрещается устанавливать свое местожительство в пределах предполагаемого арабского государства, а арабам — в пределах предполагаемого еврейского государства, иначе как по специальному разрешению управляющей власти.

4. Учредительные собрания вырабатывают конституции своих государств, которые должны включать главы 1 и 2 декларации, предусмотренной разделом С ниже, и содержать среди прочего положения, предусматривающие:

а) создание в каждом государстве законодательного органа, избираемого на основе всеоб-

щего избирательного права, тайного голосования и пропорционального представительства, а также и создание исполнительного органа, ответственного перед законодательным органом;

б) разрешение всех международных споров, в которых государства могут являться сторонами, мирными средствами, не угрожая международному миру и безопасности, а также и справедливости;

в) принятие на себя государством обязательства воздерживаться в своих международных отношениях от угрозы силой или ее применения в нарушение территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства или каким-либо другим образом, несовместимым с целями Объединенных Наций;

г) обеспечение всем лицам, без дискриминации, равных прав в вопросах гражданских, политических и религиозных, а также и пользования правами человека и основными свободами, включая свободу вероисповедания, языка, слова и печати, образования собраний и союзов;

е) сохранение права всех жителей и граждан другого палестинского государства на свободный проезд и посещение жителей данного государства, поскольку это допускается безопасностью, при условии, что каждое из государств устанавливает условия для проживания в нем;

ф) признание за губернатором Города Иерусалима права определять, применяются ли и уважаются ли должным образом положения конституции палестинских государств, относящиеся к Святым Местам, зданиям и участкам религиозного значения и к связанным с ними правам религиозного характера, а также права в случае возникновения споров, касающихся таких мест, зданий и участков, выносить по ним решения; оказание ему в полной мере всяческого содействия, так же как и распространение на него всех тех привилегий и иммунитетов, которые ему необходимы для выполнения им его функций в этих государствах.

5. Учредительное собрание каждого государства назначает временное правительство, которое уполномочивается провозгласить декларацию и подписать соглашение об Экономическом союзе, предусматриваемые в разделах С и D ниже.

После того как одним из двух государств будет провозглашена эта декларация и подписано соглашение об экономическом союзе и после того как эти документы будут утверждены как находящиеся в согласии с настоящими рекомендациями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, это государство признается независимым и суверенным.

В случае, если только одно государство выполнит вышеуказанные условия, об этом немедленно сообщается Организации Объединенных Наций для принятия Генеральной Ассамблеей тех мер, которые она сочтет нужными. Впредь до принятия этих мер, рекомендованный режим экономического союза остается в силе.

С. Декларация

До того как временное управление прекратит свое существование, временное правительство каждого из предположенных государств пред-

ставляет декларацию Организации Объединенных Наций. Эта декларация, среди прочего, содержит следующие статьи:

Общее положение

Положения декларации признаются основными законами государства и никакие законы, постановления или административные распоряжения не должны идти вразрез с этими положениями или препятствовать их применению, а также никакие законы, постановления и административные распоряжения не могут нарушить их силу.

Глава 1

СВЯТЫЕ МЕСТА, ЗДАНИЯ И УЧАСТКИ РЕЛИГИОЗНОГО ЗНАЧЕНИЯ

1. Ныне существующие права в отношении Святых Мест и зданий и участков религиозного значения полностью остаются в прежней силе.

2. Беспрепятственный доступ к Святым Местам, зданиям или участкам религиозного значения и свободное отправление форм религиозного культа обеспечивается в согласии с существующими правами, поскольку это не нарушает общественного порядка и приличествующей обстановки.

3. Святые Места и здания или участки религиозного значения должны оберегаться. Воспрещаются какие-либо действия, могущие каким-либо образом нарушить их священный характер. Если правительство в любое время сочтет, что какое-либо Святое Место, здание или участок религиозного значения требует срочного ремонта, правительство предлагает соответствующей организации или организациям произвести такой ремонт. Правительство может само произвести такой ремонт за счет соответствующей организации или организаций, если последние не предпримут никаких действий в течение представляющегося достаточным периода времени.

4. Святые Места, здания и участки религиозного значения не подлежат обложению налогами, если они были освобождены от налогов в момент образования государства.

5. Губернатор Города Иерусалима имеет право определять, применяются ли и уважаются ли должным образом положения конституции данного государства, относящиеся к находящимся в пределах этого государства Святым Местам, зданиям и участкам религиозного значения и к связанным с ними правам религиозного характера, а также в случае возникновения споров, касающихся таких мест, зданий и участков, выносить по ним решения. Ему в полной мере оказывается всяческое содействие и на него распространяются все те привилегии и иммунитеты, которые ему необходимы для выполнения им его функций в этом государстве.

Глава 2

РЕЛИГИОЗНЫЕ ПРАВА И ПРАВА МЕНЬШИНСТВ

1. Свобода вероисповедания и свобода отправления всех форм религиозного культа при единственном условии, что это не нарушает общественного порядка и нравственности, обеспе-

чивается всем. Воспрещается какая-либо дискриминация против тех или иных жителей по признаку расы, религии или языка.

2. Должно быть обеспечено семейное право и личный статус, поскольку это касается различных меньшинств и их религиозных интересов, включая право делать вклады в их пользу.

3. За исключением тех случаев, когда это вызывается интересами поддержания общественного порядка и доброго управления, запрещаются всякие меры, препятствующие деятельности религиозных или благотворительных организаций любого вероисповедания или вмешивающиеся в таковую деятельность или являющиеся дискриминационными по отношению к каким-либо представителям или членам таких организаций по признаку их религии или национальности.

4. Государство обеспечивает надлежащее первоначальное и среднее образование соответственно для арабского и еврейского меньшинств, на языке каждого из них и на основании культурной традиции каждого из них.

Не должно нарушаться или ограничиваться право каждой общины иметь свои собственные школы с преподаванием на родном языке для лиц, принадлежащих к этой общине, поскольку это не расходится с установленными государством требованиями общего характера в отношении образования.

5. Не должны быть налагаемы никакие ограничения на свободное пользование со стороны любого гражданина данного государства любым языком в частных сношениях, в области торговли и религии, в прессе или печатных изданиях любого характера или в общественных собраниях.¹⁶⁰

6. Воспрещается экспроприация земель, принадлежащих арабам в еврейском государстве (евреям в арабском государстве),¹⁶¹ кроме как для государственных надобностей, за исключением тех случаев, когда находящаяся для сельскохозяйственных надобностей земля оставалась необработанной и неиспользованной в течение не менее одного года после предъявления письменной повестки об ее использовании и когда имеется распоряжение Верховного суда соответствующего государства, одобряющее такую экспроприацию ввиду отсутствия достаточных оснований для неиспользования этой земли. В каждом отдельном случае экспроприации до осуществления отчуждения выплачивается компенсация в размере, установленном Верховным судом.

Глава 3

1. *Гражданство.* Палестинские граждане, а также арабы и евреи, которые, не будучи палестинскими гражданами, проживают в Палестине

¹⁶⁰ В декларации, касающейся еврейского государства, добавляется следующее положение: «В еврейском государстве предоставляются соответствующие возможности для граждан, говорящих на арабском языке, пользоваться своим языком как устно, так и письменно в законодательных органах, в судах и в правительственных учреждениях».

¹⁶¹ В декларации, относящейся к арабскому государству, слова «арабам в еврейском государстве» должны быть заменены словами: «евреям в арабском государстве».

не, после признания независимости становятся гражданами того государства, в котором они проживают; а если они проживают в Городе Иерусалиме и подписали заявление о намерении установить свое гражданство, предусмотренное в статье В 2, то они становятся гражданами со всеми присущими им гражданскими и политическими правами того государства, которое указано в вышеупомянутом заявлении, при условии, что они не пользуются приведенным ниже правом выбора. Таковые лица, если они старше 18-летнего возраста, имеют право в течение одного года выбрать для себя гражданство другого государства или заявить, что они сохраняют гражданство любого государства, гражданами которого они являются; если они воспользуются этим правом выбора, будет считаться, что это относится также и к их женам и детям, не достигшим 18-летнего возраста; при условии, что лица, подписавшие заявление о намерении установить свое гражданство, упомянутое выше в статье В2, не имеют права такого выбора.

2. *Международные конвенции.* Государство принимает на себя все обязательства, вытекающие из международных соглашений и конвенций как общего, так и специального характера, в которых Палестина является стороной. Такие соглашения и конвенции соблюдаются данным государством в течение всего срока, на который они заключены, с сохранением всех прав денонсации, в них предусмотренных.

3. *Финансовые обязательства.* До признания своей независимости государство соблюдает и выполняет все финансовые обязательства, какой бы характер они ни носили, принятые на себя от имени Палестины государством-мандатарием, включая право государственных служащих на пенсию, компенсацию или вознаграждения, о чем, в тех случаях, когда это является необходимым, переговоры должны вестись с правительством Соединенного Королевства.

Коммерческие концессии, предоставленные до настоящего времени в отношении любой части Палестины, сохраняют свою силу согласно их условиям, если таковые не будут изменены путем соглашения между заинтересованными сторонами.

Глава 4

1. Положения глав 1 и 2 настоящей декларации гарантируются Организацией Объединенных Наций, и никакие изменения не могут быть в них внесены без согласия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Любой член Организации Объединенных Наций имеет право обратить внимание Генеральной Ассамблеи на всякое нарушение или опасность нарушения любого из этих положений, и Генеральная Ассамблея может после этого сделать те рекомендации, какие она сочтет нужным при данных обстоятельствах.

2. Любой спор относительно применения или толкования настоящей декларации передается по просьбе любой стороны в Международный Суд, если только заинтересованные стороны не придут к соглашению о разрешении спора другим способом.

Оба государства заключают договор и подписывают его одновременно с опубликованием декларации, предусмотренной в разделе С выше. Договор вступает в силу немедленно и без ратификации. Он содержит положения об учреждении Палестинского экономического союза и предусматривает другие вопросы общего характера.

1. Палестинский экономический союз

Целями Палестинского экономического союза являются:

- a) Таможенный союз.
- b) Общая денежная система.
- c) Совместная эксплуатация железных дорог, межгосударственных шоссе, дорог, почты, телефона и телеграфа и портов Хайфы и Яффы.
- d) Осуществление совместных экономических проектов, особенно в отношении орошения, мелиорации и сохранения почв.

Учреждается Объединенный экономический совет, в который входят по три представителя от каждого из двух государств и три представителя других стран, назначаемые Экономическим и Социальным Советом Объединенных Наций в первый раз сроком на три года.

Функции Объединенного экономического совета состоят в организации и осуществлении, непосредственно или через уполномоченных, работы по достижению целей экономического союза.

Государства обязуются выполнять решения Объединенного экономического совета. Решения Совета принимаются простым большинством голосов.

В отношении экономического развития обязанности Совета заключаются в планировании, расследовании и поощрении совместных проектов, имеющих целью развитие страны; для осуществления этих проектов необходимо согласие обоих государств и Города Иерусалима.

Устанавливается единый таможенный тариф с полной свободой торговли между государствами и с Городом Иерусалимом.

Тарифные ставки устанавливаются Тарифной комиссией, состоящей из равного числа представителей от обоих государств. В случае разногласия или несогласия в отношении утверждения тарифных ставок к подлежащему установлению сроку, вопрос этот разрешается путем арбитража Объединенного экономического управления.

Таможенные поступления в первую очередь идут на покрытие следующих расходов:

- a) расходы таможни;
- b) административные расходы Объединенного экономического управления;
- c) финансовые обязательства управляющей власти Палестины, относящиеся к: i) выплатам по непогашенному государственному долгу, ii) выплатам по пенсиям за долгосрочную службу, выплачиваемым в настоящее время или подлежащим выплате в будущем.

Излишек таможенных поступлений и поступлений от других совместных служб, по покрытии всех расходов по вышеуказанным обязательствам, распределяются следующим образом: не меньше пяти и не больше десяти процентов — Городу Иерусалиму, а остаток в равных долях — еврейскому и арабскому государствам. По истечении трех лет вышеуказанный метод распределения доходов может быть пересмотрен Объединенным экономическим управлением, которое вносит в него все необходимые изменения.

Все международные конвенции и договоры, касающиеся таможенных тарифов, путей сообщения и общих торговых вопросов, заключаются обоими государствами совместно.

2. Свобода проезда и посещения

Договор предусматривает положения о сохранении свободы проезда и посещения для всех жителей и граждан обоих государств и Города Иерусалима с соблюдением соображений безопасности и при условии, что каждое государство и Город Иерусалим контролируют право жительства в пределах своих территорий.

3. Прекращение действия, изменение и толкование договора

Договор остается в силе в течение десяти лет и продолжает оставаться в силе впредь до предъявления одной из сторон уведомления о прекращении действия договора. Действие договора прекращается через два года со дня уведомления, причем прекращение действия договора утверждается с согласия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.¹⁶²

Во время первого десятилетнего периода договор не может быть изменен иначе, как с согласия обеих сторон и по утверждению Генеральной Ассамблеи.¹⁶³

Все споры, касающиеся применения или толкования договора, передаются, по требованию одной из сторон, Международному Суду, если стороны не прибегают к другому способу разрешения таких споров.

Е. Активы

Движимое имущество управляющей власти Палестины распределяется, по принципу справедливости, между арабским и еврейским государствами и Городом Иерусалимом. Недвижимое имущество станет собственностью того правительства, на чьей территории оно находится.

Г. Прием в члены Организации Объединенных Наций

По признании независимости арабского и еврейского государств, следует отнести благосклонно к заявлениям этих государств о приеме их в члены Организации Объединенных Наций,

¹⁶² Некоторые члены Комиссии были того мнения, что по окончании десятилетнего периода стороны должны иметь право прекратить действие договора без согласия Генеральной Ассамблеи.

¹⁶³ Некоторые члены Комиссии предложили добавить в этом месте: «Последующие изменения вносятся с согласия обеих сторон, но такие изменения не должны исключать из договора какие-либо положения, касающиеся основных целей Экономического союза, если на то не будет получено согласия Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций».

согласно статье 4 Устава Организации Объединенных Наций.

ЗАМЕЧАНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО РАЗДЕЛА

Главные цели, осуществление которых имелось в виду в представленном выше плане, могут быть кратко сформулированы как политическое разделение и экономическое единство, другими словами, имелось в виду предоставить арабской и еврейской группам, каждой на ее собственной территории, свою собственную законодательную власть, в то же время сохраняя для обеих групп на всем протяжении Палестины единую хозяйственную систему, которая по общему признанию является существенной для благосостояния каждой из этих групп, а также и ту свободу передвижения, которая существует теперь. Первая цель делает необходимым раздел территории, вторая — сохранения неограниченных торговых отношений между государствами и общее выполнение функций, в которых интересы обеих групп являются, фактически, неразрывно связанными.

Территориальное разделение, с предоставлением каждому из этих государств полной политической власти, вызывает, в свою очередь, стремление каждого из них к государственности и в то же самое время создает автоматически действующий контроль иммиграции. Хотя свобода передвижения из одного государства в другое и обеспечена всем жителям, однако каждое государство сохраняет исключительную власть в вопросах приобретения права на жительство. Это вместе с контролем над отчуждением земли даст им возможность сохранить в целостности свою социальную структуру.

Экономический союз будет управляться Объединенным экономическим советом, при определении состава которого равенство интересов обоих государств признается тем фактом, что им предоставляется равное представительство. Однако необходимо принимать чуть ли не ежедневные решения для необходимого и удобного обслуживания: а так как в настоящих условиях нельзя ожидать того, что будут легко достигаться соглашения по общим вопросам, то предлагается ввести принцип третейского решения, добавив в состав Совета трех независимых лиц со стороны, избираемых Организацией Объединенных Наций. Очевидно, что, хотя такой механизм и является общепринятым способом для улаживания экономических споров, он будет неприемлемым в качестве общего метода принятия политических решений. Это, таким образом, ограничивает функции, которыми Совет может быть облечен, и сводит их к такому нейтральному характеру обслуживанию, как обеспечение средств сообщения, или к таким функциям, которые, хоть и носят политический характер, но диктуются первостепенными интересами единства.

В этом отношении план может противопоставляться плану федеративного государства, представленному тремя членами Комиссии. В последнем наивысшая политическая власть, включая контроль иммиграции, возлагается на центр. Однако попытка ввести паритет путем равногo представительства в одной законодательной

палате аннулируется преобладающим влиянием арабского большинства при принятии окончательных решений. Но даже, если бы и был введен независимый элемент, администрация потерпела бы неудачу ввиду той широкой политической области, в которой ей пришлось бы действовать. Если бы эта область была ограничена вопросами, находящимися в ведении Совета согласно плану экономического союза, помимо вопроса об определении большинства, различие по существу между двумя планами заключалось бы в неспособности федеративного плана удовлетворить стремление обеих групп к независимости.

Арабское государство объединит существенное большинство арабов в Палестине в политическую единицу, содержащую незначительное меньшинство евреев. Но в еврейском государстве будет находиться значительное меньшинство арабов, В этом состоит недостаток плана. Однако существование такого меньшинства неизбежно при применении любого плана, который не подчиняет всю Палестину имсущемуся арабскому большинству. Нельзя игнорировать ни особую цель мандата с его последствиями, ни существующие условия. Поэтому предусматриваемые планом гарантии политических, гражданских и культурных прав являются насколько возможно полными.

Но, с более широкой точки зрения, следует признать, что дело идет об единственных остающихся представителях семитской расы. Они находятся в стране, бывшей колыбелью этой расы. Между ними не существует фундаментальных противоречий. План удовлетворяет заветные мечты обеих групп о независимости. Существует значительное течение общественного мнения в обеих группах, которое ищет путей сотрудничества. Поэтому, несмотря на трудности, возникающие в связи с арабским меньшинством, общее положение таково, что, при доброй воле и духе сотрудничества, может возродиться гений каждого народа в его исторической обстановке. Большой вклад, внесенный ими на протяжении веков в религиозные и этические концепции, в философию и во всю сферу интеллектуальной жизни, должен вызывать у их вождей взаимное уважение и гордость их общим происхождением.

Евреи принесли в страну социальный динамизм и научный опыт запада. Арабы противопоставляют им индивидуализм и интуитивное понимание жизни. Таким образом в тесном единении, путем их естественного соревнования друг с другом, может развиваться синтез двух цивилизаций, сохраняющий, однако, основные характерные черты каждой из них. В каждом государстве народный гений будет иметь поле деятельности и возможность развития до высших форм культуры и для достижения наибольших интеллектуальных и духовных богатств. Для евреев это является действительным условием самосохранения. Палестина останется той единой страной, в которой идеалы семитизма могут быть осуществлены.

В то же самое время, благодаря прочно установленному положению Города Иерусалима и Святых Мест, будет обеспечено сохранение тех мест, где произошли события, на которых зиждется христианство.

Таким образом, во всей стране будет создана согласованность интересов последователей всех трех религий во всем мире, и эта единственная историческая страна, получив прочные устои, перестанет наконец быть ареной раздоров.

Будущее вынесет свой приговор относительно того, являются ли эти предположения тщетными. Если они никогда не осуществляются, это произойдет, надо полагать, не из-за дефектов правительственной машины, которая предлагается.

Часть II. Границы

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

План предусматривает раздел Палестины на три части, а именно: на арабское государство, еврейское государство и Город Иерусалим. В предполагаемое арабское государство войдут Западная Галилея, горный район Самарии и Иудея за исключением Города Иерусалима, а также прибрежная равнина от Исдуда до границы Египта. Предполагаемое еврейское государство будет включать в себя Восточную Галилею, Эздрелонскую долину, большую часть прибрежной равнины и весь подрайон Вирсавии, в который входит Негев.

Три части арабского государства и три части еврейского государства связаны между собой в двух точках, где части арабской территории пересекаются с частями, включаемыми в еврейскую; одна находится к юго-востоку от Афуле в подрайоне Назарета, а другая, к северо-востоку от Эль-Мадждаля, в подрайоне Газы.

Арабское государство

Западная Галилея ограничена на западе Средиземным морем, а на севере границей Ливана, от Рас-эн-Накура до Кадэса; на востоке, начиная от Кадэса, граница тянется на юг к западу от Сафед до юго-западного угла Сафедского подрайона; далее она следует к западной границе подрайона Тивериады до точки немного восточнее горы Фавор; отсюда она тянется на юг до упомянутой выше точки пересечения, лежащей к юго-востоку от Афуле. От этой точки начинается юго-западная граница Западной Галилеи, которая проходит к югу от Назарета и Шафр-Амра, но к северу от Вифлеема до морского побережья немного южнее Акра.

Граница горного района Самарии и Иудеи начинается от реки Иордана юго-восточнее Бейсана и следует вдоль северной границы района Самарии, на запад до точки пересечения с еврейскими землями юго-восточнее Афуле; отсюда вновь идет на запад до Лажжун и далее в юго-западном направлении, проходя немного западнее Туль-Карма к востоку от Кальвилли и западнее Маждал-Яба, выдаваясь далее на запад к Ришон-ле-Зийон так, чтобы включить Лидду и Рамле в арабское государство, затем опять поворачивает на восток до точки к западу от Латруна; после этого она идет вдоль северной стороны дороги из Латруна в Мадждаль до второй точки пересечения с еврейскими землями, а отсюда на юго-восток до точки к югу от Кубэйбы на границе Хевронского подрайона, следуя дальше по южной границе Хевронского подрайона до Мертвого моря.

Арабская часть прибрежной равнины тянется от точки в нескольких милях севернее Исдуда до границы Египта, вдаваясь вглубь страны приблизительно на восемь километров.

Еврейское государство

Северо-западный сектор намечаемого еврейского государства (Восточная Галилея) будет граничить с Ливаном на севере и на западе, и с Сирией и Трансиорданией на востоке и будет включать весь бассейн Хуле, Тивериадское озеро и весь Бейсанский подрайон. От Бейсана еврейское государство будет простираться на северо-запад, следуя описанным границам арабского государства.

Еврейский сектор прибрежной равнины тянется от точки южнее Акра до точки немного севернее Исдуда, находящегося в подрайоне Газы, и включает города Хайфа, Тель-Авив и Яффа. Восточная граница еврейского государства следует описанной выше границе арабского государства.

Район Вирсавии включает в себе весь Вирсавийский подрайон, в который входит Негев и восточная часть подрайона Газы, к югу от точки пересечения арабских земель. Северная граница этой области, начиная от указанной точки пересечения, тянется на юго-восток до точки к югу от Кубэйби на границе Хевронского подрайона, а оттуда следует вдоль южной границы Хевронского подрайона до Мертвого моря.

Город Иерусалим

Границы Города Иерусалима определяются в отдельных рекомендациях относительно Города Иерусалима.

ОБОСНОВАНИЕ

Предлагая свой план раздела Палестины с тем, чтобы ее части были объединены экономически, члены Комиссии, поддерживающие этот план, вполне сознают многочисленные затруднения в осуществлении удовлетворительного деления Палестины на еврейское и арабское государства. Главные проблемы, требующие разрешения, — следующие:

1. Проблема меньшинств

Центральная внутренняя часть Палестины имеет многочисленное арабское население и, если не считать Иерусалима, в ней почти нет евреев. Этот факт очевидно является главной отправной точкой при определении границ предполагаемого арабского государства. Севернее, в особенности в Западной Галилее, существует другой район, где сосредоточено арабское население при весьма незначительном количестве евреев. Этот район отделен от центральной области узкой полосой еврейских поселений. Эти два района составляют главную территорию арабского государства, на которой находится очень незначительное меньшинство евреев.

С другой стороны, центр и начало еврейского государства находятся в прибрежной равнине между Хайфой и Тель-Авивом, и даже в этом районе имеется значительное число арабов. Расширение этой области в наиболее подходящих направлениях для включения большего числа евреев и большей земельной площади повлечет

увеличение пропорции числа арабов к числу евреев в еврейском государстве.

2. Проблема жизнеспособности

Создание двух вполне жизнеспособных государств является необходимой предпосылкой всякого плана раздела.

3. Проблема развития

План раздела Палестины должен принимать во внимание как требования евреев о допуске иммигрантов, так и потребности быстро увеличивающегося естественным путем арабского населения. Таким образом, поскольку это возможно, оба государства должны иметь известное пространство для дальнейшего поселения.

4. Проблема смежности

Естественно, что желательно создать государства с непрерывными границами. Однако в силу географических и демографических факторов невозможно провести удовлетворительный раздел, не пожертвовав до некоторой степени этим требованием.

5. Доступ к морю для арабского государства

Даже имея в виду создание экономического союза, этот вопрос считается важным как по психологическим, так и по материальным причинам.

Для разрешения всей совокупности этих проблем необходим компромисс, и, предлагая границы, на которых основывается план раздела, все эти вопросы были серьезно учтены с тем, чтобы окончательно принятое решение было наиболее удовлетворительным согласно большинству мнений.

Приводимые ниже цифры распределения оседлого населения в обоих намечаемых государствах вычислены на основании официальных данных (вплоть до конца 1946 г.) и приблизительно выражаются следующим образом:¹⁶⁴

	Евреев	Арабов	Всего
Еврейское государство	498 000	407 000	905 000
Арабское государство	10 000	725 000	735 000
Город Иерусалим	100 000	105 000	205 000

Кроме того, в еврейском государстве будет около 90 000 бедуинов-земледельцев и скотоводов, которые в сухое время года отправляются искать пастбищ далеко от своих районов.

Еврейское государство, как оно намечено, имеет значительное пространство для дальнейшего развития и заселения. Считаясь с этой потребностью в той мере, как это позволяет настоящее предложение, весьма значительное арабское меньшинство оказалось включенным в еврейское государство. С другой стороны, Западная Галилея включена в состав арабского государства с тем, чтобы обеспечить ему некоторое пространство для дальнейшего развития, а также и для того, чтобы дать ему выход к морю у города Акр. На юге выход к морю обеспечивается путем включения Газы в арабское государство.

¹⁶⁴ По сведениям правительства Палестины, общее число еврейского населения в июле 1947 года равнялось 625 000. Кроме того, возможно, что имеется известное количество нелегальных, незарегистрированных иммигрантов, не включенных в этот подсчет.

Почти все предшествующие попытки обозначить на карте раздел Палестины встречались с необходимостью отделения сплошного арабского населения в Иудее и Самарии от арабского населения в Галилее. Включение всей Галилеи в еврейское государство дает непрерывные границы, но оно также приводит к включению многочисленного арабского населения Западной Галилеи в еврейское государство, что ослабляет арабское государство экономически и политически, отнимая от него развитую арабскую область. В настоящем плане раздела эти проблемы были разрешены путем такого проведения границ, которое намечает две важные точки связи, а именно: одну между Западной Галилеей и Самарией и другую на юге близ Газы. Эти связующие точки находятся там, где сходятся границы и, в обоих случаях, будут состоять из небольших незастроенных участков под контролем обоих государств (кондоминиумы). Таким образом оказалось возможным включить Западную Галилею в арабское государство, избежав неудобства такого положения, при котором она повсюду была бы отрезана от Самарии территорией еврейского государства.

Включение всего подрайона Вирсавии в еврейское государство дает последнему обширную область, части которой очень редко населены и могли бы быть использованы при условии снабжения водой для орошения. Опыты, уже произведенные в этом районе евреями, указывают на то, что дальнейшее значительное развитие возможно при условии вложения крупных капиталов и значительной затраты труда без вреда для будущего существования живущего там бедуинского населения и без ущерба прав последнего. Негев к югу от 31 параллели, хотя и включен в еврейское государство, но является пустыней, имеющей незначительную ценность для земледелия; однако он естественно связан с северной частью подрайона Вирсавии.

Яффа, имеющая арабское население приблизительно в 70 000, является чисто арабским городом, за исключением двух еврейских кварталов. Она прилегает к Тель-Авиву и либо должна быть оставлена как арабский анклав в еврейском государстве, либо включена в состав последнего. В конечном итоге, принимая во внимание создаваемые таким анклавом затруднения, особенно с экономической точки зрения, предпочтение было отдано предложению включить Яффу в еврейское государство, имея в виду, что город будет пользоваться широкой местной автономией и что порт будет в административном ведении экономического союза.

**ДЕЛОВОЙ МЕМОРАНДУМ
О ЖИЗНЕСПОСОБНОСТИ ГОСУДАРСТВ,
ПРЕДПОЛАГАЕМЫХ РАЗДЕЛОМ ПАЛЕСТИНЫ
СОСТАВЛЕННЫЙ СЕКРЕТАРИАТОМ**

На основании некоторых предположений можно в отдельных случаях вычислить приблизительно, как велики были бы потери или рост дохода для того или другого района в результате раздела. Подобные же ориентировочные подсчеты можно произвести в отношении расходов, необходимых для поддержания существующего уровня социального обслуживания и других нормальных бюджетных статей расхода. Сравнение этих двух групп цифр до известной степени мог-

ло бы показать, в состоянии ли данное государство сохранить тот же уровень без крупных дефицитов в бюджете. Надо, конечно, установить с ясностью, что такой подсчет никоим образом не может рассматриваться как мерило действительного финансового положения того или другого района, а только как общее указание на его жизнеспособность или нежизнеспособность.

Говоря о разделе Палестины в том виде, как он предполагается в этом докладе и во всех ранее предложенных планах, следует отметить, что под сомнением находится жизнеспособность именно арабского государства. Ввиду этого надо рассмотреть с этой точки зрения предполагаемое арабское государство, насколько обстоятельства позволяют, тщательнее. Однако, пока предложенные границы не будут точно установлены, нельзя будет собрать точные данные относительно этой территории. Поэтому, чтобы составить себе предварительное мнение о жизнеспособности арабского государства в намеченных пределах, были произведены вычисления по отношению тех районов, которые, как предполагается, станут арабскими провинциями по плану об автономии провинций, выработанному в 1946 году Соединенным Королевством. В связи с этим планом раздела имелись довольно полные статистические данные. Оказалось, что, хотя предложенный настоящей Комиссией план раздела в некоторых весьма важных пунктах отличается от плана британского правительства об автономии провинций, в обоих случаях пределы предполагаемого арабского государства мало отличаются, и в отношении наличных ресурсов нет существенных расхождений. Самая важная разница заключается в положении города Яффы, который, согласно британскому плану, входит в арабское государство, а по настоящему плану является частью еврейского государства. Ориентировочный подсчет всего населения арабского государства, согласно обоим планам, приводится ниже:

Согласно британскому плану	
провинциальной автономии . . .	830 000
Согласно плану, предложенному	
Комиссией	730 000

Разница главным образом объясняется за счет города Яффы, имеющего около 70 000 арабов. За исключением города Яффы, между обоими планами нет значительных расхождений в смысле экономических ресурсов арабских районов.

Расчет был произведен следующим образом: бюджетные сметы палестинской администрации на 1947/48 год по статьям как дохода, так и расхода были приняты за единственное основание вычислений. Принимая границы, устанавливаемые вышеупомянутым британским планом, расходы были разделены между государствами на основании численности их населения. Некоторые расходы были предусмотрены для центрального управления в предположении, что будет установлен таможенный союз и что известные обязательства по государственной задолженности и пенсиям будут покрываться из остатка от получаемых таким путем доходов. За исключением этой и нескольких мелких статей, все расходы нынешней администрации были предположительно разложены на отдельные государства. Против такой процедуры можно возразить, что на деле в

разделенном таким образом: в государстве статьи расхода могут быть иными. Это верно, но надо помнить, что заранее знать, как подобные государства поведут свою политику, невозможно, а потому в настоящее время мы исходим из предположения, что будут соблюдаться существующие стандарты общественного обслуживания. Фактически, будет иметь место некоторое повышение накладных расходов, так как для предоставления одинакового обслуживания в разделенной Палестине придется дублировать некоторые административные органы. Однако возможно, что вызываемая этим разница не окажется очень значительной.

Никаких расходов на оборону не было предусмотрено, так как в настоящее время расходы по внешней обороне лежат на британском правительстве, а расходы по обеспечению внутренней безопасности, установленные в настоящей смете в 7 миллионов палестинских фунтов, в настоящих вычислениях были включены в расходы обоих государств.

Смета доходов на 1947/48 г., за исключением доходов от таможенных сборов, поступлений от Комитета по делам денежного обращения, от почт и телеграфа и т. д., была распределена между обоими государствами по территориальному признаку. В отношении земельного налога, налога на живой инвентарь и, приблизительно, 75 процентов подоходного налога можно произвести это распределение с достаточной точностью на основании представленных палестинским правительством данных. В других случаях пришлось прибегнуть к произвольному предположению, что доход будет пропорционален количеству населения.

Ниже приводится сводка результатов этих вычислений (в палестинских фунтах):

Еврейское государство

Доход (кроме таможенных сборов)	4 878 000
Расход	8 418 000
Дефицит	3 540 000

Арабское государство

Доход (кроме таможенных сборов)	1 560 000
Расход	9 324 000
Дефицит	7 764 000

Город Иерусалим

Доход (кроме таможенных сборов)	1 098 000
Расход	3 004 000
Дефицит	1 906 000
Общий дефицит	13 210 000
Чистый доход от таможенных сборов и других общих служб	11 996 000

Чистый доход от общих служб может быть распределен между обоими государствами и Городом Иерусалимом, но для покрытия общего дефицита все же не хватает суммы немного более миллиона с четвертью фунтов. Это, однако, не играет важной роли в настоящей дискуссии, так как это является лишь следствием того, что вычисления основаны на текущих расчетах нынешней администрации Палестины. Следует отметить, что в настоящий административный бюджет входят

расходы в 7 миллионов палестинских фунтов на полицию и службы безопасности и около 2 млн. палестинских фунтов на субсидии для борьбы с повышением цен на предметы первой необходимости. Расходы на полицию естественно должны понизиться в случае разрешения палестинской проблемы; также, возможно, будут некоторые сбережения в субсидиях на продовольственные продукты, ввиду того что потребность в них будет значительно меньшей в арабском государстве, состоящем из большего числа экономически самостоятельных землевладельцев и, сравнительно, немногочисленных промышленных работников. В таком случае может появиться возможность сократить расходы, лежащие на долю арабского государства на сумму, доходящую до 3 млн. палестинских фунтов. Конечно, можно ожидать сокращения расходов на полицию и в обоих других районах. В отношении статей дохода возможно, что удастся увеличить в предлагаемом арабском государстве поступления от подоходного налога.

Именно на основании этих соображений члены Комиссии, предлагая свой план раздела и заключения экономического союза, сделали свои специальные рекомендации относительно распределения доходов от таможенных сборов. Члены Комиссии, поддерживавшие план раздела, считают, что таким путем жизнеспособность арабского государства может в достаточной мере быть обеспечена.

Комиссия считает, что в указанном выше смысле предлагаемое еврейское государство и Город Иерусалим окажутся жизнеспособными.

Часть III. Город Иерусалим

ОБОСНОВАНИЕ

1. Предложения ввести Город Иерусалим в международную систему опеки основываются на следующих соображениях.

2. Иерусалим является городом, священным для трех религий. Их святыни соприкасаются; некоторые из них почитаются представителями двух религий. Сотни миллионов христиан, мусульман и евреев по всему земному шару заинтересованы в том, чтобы в Иерусалиме царил мир, в особенности, религиозный мир и чтобы соблюдался священный облик Святых Мест и гарантировался свободный доступ к ним иностранных паломников.

3. История Иерусалима под турецким режимом, так же как и под мандатом, показывает, что религиозный мир поддерживался в городе, так как правительство старалось и имело власть для того, чтобы споры, затрагивающие известные религиозные интересы, не переходили в ожесточенную борьбу и беспорядки. Правительство не было тесно связано с местной политикой и могло, в случае необходимости, выносить третейское решение по спорам.

4. Соблюдение религиозного мира в Иерусалиме необходимо для поддержания мира в арабском и еврейском государствах. Волнения в Святом Городе могут иметь серьезные последствия, быть может, выходящие за границы Палестины.

5. Осуществление известных порядков в отношении Святых Мест, зданий и местностей ре-

лигиозного значения было бы значительно облегчено учреждением в Иерусалиме международной власти. Губернатор был бы уполномочен следить за выполнением установленных положений и выносить третейские решения по спорам, касающимся Святых Мест, зданий и местностей религиозного значения.

6. Международная система опеки предлагается как наиболее подходящий метод решения специальных проблем, свойственных Иерусалиму, потому что Совет по Опеке, как один из главных органов Организации Объединенных Наций, предоставляет подходящие и эффективные пути к обеспечению как желательного международного надзора, так и политического, экономического и социального благосостояния населения Иерусалима.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Город Иерусалим должен быть включен в международную систему опеки по соглашению об опеке, которое установит, что Организация Объединенных Наций является управляющей властью, согласно статье 81 Устава Организации Объединенных Наций.

2. Город Иерусалим будет включать то, что входит в настоящее время в иерусалимский муниципалитет и окружающие его села и города, из которых самым восточным является Абу Дир, самым южным — Вифлеем, самым западным — Эйн Карим, а самым северным Шу-фат, как это указано на прилагаемой схематической карте.

3. В соглашение об опеке должны быть включены по отношению к Святым Местам, зданиям и участкам религиозного значения, а также и к меньшинствам положения, сходные с теми, которые содержатся в главах 1 и 2 Декларации, входящей в план раздела Палестины с созданием экономического союза. Это соглашение должно включать, наряду с другими, приводимые ниже положения:

а) Город Иерусалим демилитаризуется и объявляется нейтральным и должен оставаться нейтральным, причем в его пределах не допускаются никакие полувоенные организации и не разрешается какого-либо рода деятельность подобных организаций.

б) Жителям Города Иерусалима, без различия их этнического происхождения, их пола, языка или религии, обеспечивается законом пользование правами человека и основными свободами, включая сюда свободу отправления религиозных культов, языка, слова и печати, образования, собрания и объединения.

с) Жители Города Иерусалима, независимо от их национальности, имеют право участвовать в местных городских выборах и подлежат юрисдикции города в отношении уплаты налогов и судопроизводства.

д) Советом по Опеке назначается губернатор Города Иерусалима. Он не может быть ни евреем, ни арабом, ни гражданином одного из палестинских государств или, в момент его назначения, постоянным жителем Города Иерусалима.

е) Кроме губернатора для управления Городом Иерусалимом учреждаются такие исполнительные законодательные и судебские органы, организации и должности, какие могут быть определены соглашением об опеке.

ф) Как главное административное должностное лицо города губернатор, в рамках, указанных соглашением об опеке, является ответственным за управление городом. В отношении Святых Мест, зданий и участков религиозного значения в любой части Палестины, кроме Города Иерусалима, он определяет, проводятся ли в жизнь соответствующие положения конституций арабского и еврейского государств Палестины, касающиеся религиозных прав, и насколько они правильно осуществляются и уважаются. Охрана всех таких мест, зданий и участков, расположенных в Городе Иерусалиме, является его специальной обязанностью. Он также уполномочивается выносить решения на основании существующих правоположений в случае споров, могущих возникнуть между различными общинами относительно Святых Мест, зданий или участков религиозного значения, в любой части Палестины.

г) В случае, если администрация Города Иерусалима встретится с серьезной обструкцией или отказом одной или более частей населения от сотрудничества, губернатор пользуется правом принимать необходимые в таких случаях меры для восстановления эффективного функционирования администрации.

h) Город Иерусалим гарантирует, в пределах соображений безопасности, свободный проезд через него и посещение его жителями арабского и еврейского государств Палестины.

и) Охрана Святых Мест и зданий и участков религиозного значения возлагается на специальную полицию, которая должна комплектоваться вне Палестины и не из евреев или арабов. Губернатор уполномочивается вносить в бюджет ассигнования, необходимые для содержания этой специальной полиции.

j) Город Иерусалим входит в состав Палестинского экономического союза.

Глава VII

РЕКОМЕНДАЦИИ (11)

1. На неофициальных заседаниях Комиссии для подыскания возможных решений была создана рабочая группа по вопросу о предложениях, касающихся создания федеративного государства.

2. Рабочая группа (сэр Абдур Рахман, г-н Энтезам, г-н Симич и г-н Атисо) по решению вопроса путем учреждения федеративного государства представила на этот счет исчерпывающее предложение, которое было поставлено на голосование и получило на сорок седьмом заседании Комиссии, состоявшемся 27 августа 1947 г. поддержку со стороны трех ее членов (Индии, Ирана и Югославии).

3. Ниже приводится план создания федеративного государства.

ПЛАН ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Обоснование решения вопроса путем создания федеративного государства

1. Неоспоримо, что никакое решение, касающееся Палестины, не может рассматриваться как решение еврейского вопроса в целом.

2. Признано, что Палестина является страной общей как для местных арабов, так и для евреев, и что оба эти народа связаны с ней исторически и что оба играют жизненно важную экономическую и культурную роль в этой стране.

3. Раз это установлено, то задачей является динамическое решение вопроса, позволяющее обеспечить равные права как для арабов, так и для евреев в общем для них государстве, и притом — решение, которое сохранит необходимое для жизни и развития страны экономическое единство.

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

5. При оценке возможности решения вопроса путем создания федеративного государства были приняты во внимание два основных вопроса, а именно: а) должны ли еврейский национализм и требование создания отдельного и суверенного еврейского государства быть удовлетворены во что бы то ни стало, и б) можно ли будет в федеративном государстве возбудить стремление к сотрудничеству между арабами и евреями. На первый вопрос дается отрицательный ответ, так как благосостояние в целом стра-

ны и ее населения считается более важным, чем еврейское стремление в этом отношении. На второй вопрос дается утвердительный ответ, ввиду того что есть достаточно шансов на то, чтобы, при наличии соответствующих условий, добиться такого сотрудничества.

6. Было бы трагической ошибкой, если бы международное объединение не приложило всех усилий в этом направлении. Поддержка в деле сохранения единства Палестины со стороны Организации Объединенных Наций сама по себе была бы важным фактором в поощрении совместной жизни и совместной работы этих двух народов и в значительной мере помогла бы создать такую атмосферу, в которой может культивироваться воля к сотрудничеству. В этом отношении должно быть ясно, что здесь глубоко затронут нравственный и политический престиж Организации Объединенных Наций.

7. Целью создания федеративного государства является дать наиболее возможное признание националистическим стремлениям как арабов, так и евреев, а также и достичь слияния их в едином патриотизме и единой преданности, воплощаемых независимой Палестиной.

8. Федеративное государство во всех отношениях также является самым демократическим решением вопроса, как с точки зрения мероприятий, необходимых для его учреждения, так и его управления, ввиду того что оно не требует никакого недемократического контроля, избегает создания группировок национальных меньшинств и дает возможность каждому гражданину государства в полной мере и эффективно принимать участие в представительном строе государства. Такое решение явилось бы наиболее гармонизирующим с основными принципами Устава Организации Объединенных Наций.

9. Разрешение вопроса путем создания федеративного государства позволило бы создать в Палестине такую политическую и социальную организацию, которая наиболее гармонизовала бы с государственной и социальной системами соседних государств.

10. Такое решение вероятнее всего привело бы к прекращению практикуемых ныне экономических бойкотов и было бы в интересах экономической жизни страны.

11. Будущий мир и порядок в Палестине в частности, и на Ближнем Востоке вообще, будет по существу зависеть от характера решения, принятого по палестинскому вопросу. В этом отношении важно избежать ускорения того движения сепаратизма, которым характеризуются в настоящее время отношения между арабами и евреями на Ближнем Востоке и создаются зародыши опасного ирредентизма, который был бы

неизбежным последствием любого вида раздела. Поэтому разрешение вопроса путем создания федеративного государства, которое в силу самой природы его должно подчеркивать единство и сотрудничество, наилучше послужило бы интересам мира.

12. Весьма многозначительным является тот факт, что очень небольшое число арабов, если такие вообще найдутся, стоит за разрешение вопроса путем раздела. С другой стороны, значительное число евреев, при поддержке влиятельных еврейских лидеров и организаций, решительно высказывается против раздела. Как в принципе, так и по существу раздел может рассматриваться только как противарабское решение вопроса. С другой стороны, федеративное государство не может быть сочтено за антиеврейское решение вопроса. Наоборот, оно лучше всего послужит на пользу интересам как арабов, так и евреев.

13. Федеративное государство дало бы наибольшие возможности к тому, чтобы сгладить существующий опасный расовый и религиозный раскол населения, в то же время позволило бы добиться более нормальной социальной структуры.

14. Создание федеративного государства является наиболее конструктивным и динамическим решением вопроса в том смысле, что, отказываясь от пессимистического отношения к вопросу о способности арабов и евреев к сотрудничеству на их общее благо, оно выдвигает реалистический и динамический подход к этому вопросу, именно что при измененных условиях их воля к сотрудничеству может быть развита.

15. Основанием для предположения, что сотрудничество между арабами и евреями не представляется невозможным, является тот факт, что даже при существующих исключительно неблагоприятных условиях Комитет наблюдал в Палестине случаи эффективного и плодотворного сотрудничества между этими группами населения.

16. В то время как можно сомневаться в желаниии этих двух групп сотрудничать между собой при настоящих условиях, вполне допустимо, что при твердом и определенном осуществлении решения палестинской проблемы, предусматривающего создание федеративного государства, обе группы, в своих собственных интересах, выработают постепенно дух сотрудничества в пределах своего общего государства. Нет оснований для предположений, что эти два народа, имея общие цели, не смогут жить и работать вместе, как только им станет ясным, что иного выхода нет. Так как при любом решении вопроса значительные группы населения должны будут это сделать, надо или определенно признать, что сотрудничество между ними возможно, или допустить, что вообще не существует никакого применимого решения.

17. Принимая во внимание ограниченную площадь страны и исключительную важность сохранения Палестины как единого государства с точки зрения экономической и социальной, создание федеративного государства представляется единственным практичным и применимым разрешением настоящей проблемы.

Нижеподписавшиеся представители Индии, Ирана и Югославии, не соглашаясь с рекомендацией о разделе страны, сделанной другими членами Комиссии, и по причинам, некоторые из которых приведены выше, представляют Генеральной Ассамблее следующие рекомендации, являющиеся, по их мнению, наиболее подходящим разрешением палестинского вопроса.

I. Независимое палестинское государство

Рекомендуется, чтобы

1. По окончании переходного периода, не превышающего трех лет, было создано независимое федеративное палестинское государство, ибо народы Палестины имеют право на признание за ними права на независимость.

2. Во время переходного периода ответственность за управление Палестиной и за подготовку ее к независимости, на указанных в настоящих рекомендациях условиях, была возложена на власти, которым Генеральная Ассамблея поручит управление страной.

3. Независимое федеративное палестинское государство состояло из арабского государства и еврейского государства.

4. При установлении границ арабского и еврейского государств был принят во внимание предполагаемый прирост населения.

5. В течение переходного периода население Палестины выбрало учредительное собрание и чтобы последнее составило конституцию независимого федеративного палестинского государства; чтобы власть, на которую Генеральная Ассамблея возложит обязанности по управлению Палестиной в течение переходного периода, созвала учредительное собрание, основываясь на положениях о выборах, которые обеспечат как можно более полное представительство всего населения, и чтобы право голосования получили все достигшие совершеннолетнего возраста и принявшие палестинское гражданство, равно как и те арабы и евреи, которые, не будучи гражданами, проживают в Палестине и подадут заявление о получении палестинского гражданства не позднее чем за три месяца до дня выборов.

6. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций объявила о достижении независимости независимым федеративным палестинским государством немедленно по получении Генеральной Ассамблеей официального извещения от власти, управляющей этой территорией, об утверждении учредительным собранием, упомянутым в предыдущем параграфе, конституции, включающей положения, указанные ниже в главе II.

II. Очерк структуры и необходимых положений в конституции Палестины

(Положения, излагаемые в настоящей главе, не являются конституцией нового независимого федеративного палестинского государства. Предполагается лишь, что конституция нового государства, в качестве условия предоставления независимости, должна включить, *inter alia*, сущность данных положений).

в качестве предварительного условия предоставления независимости, конституция предполагаемого независимого федеративного палестинского государства содержала сущность следующих положений:

1. Государственная структура независимого федеративного палестинского государства является федеративной и включает в себя федеральное правительство, а также соответствующие правительства арабского и еврейского государств.

2. В числе правительственных органов предусматриваются глава государства и исполнительный орган, федеральный законодательный орган представительного характера, федеральный суд и такие вспомогательные учреждения, которые будут признаны необходимыми.

3. Федеральный законодательный орган состоит из двух палат.

4. Выборы в одну из палат федерального законодательного органа производятся на основе пропорционального представительства населения в целом.

5. Выборы в другую палату федерального законодательного органа производятся на основе равного представительства арабских и еврейских граждан Палестины.

6. Федеральный законодательный орган уполномочивается издавать законы по всем вопросам, находящимся в ведении федерального правительства.

7. Закон считается утвержденным, если он принят простым большинством голосов обеих палат федерального законодательного органа.

8. В случае разногласия между двумя палатами в отношении любой предложенной законодательной меры, вопрос передается на рассмотрение третейского органа, состоящего из двух представителей федерального законодательного органа, по одному представителю от каждой палаты, главы государства и двух лиц, не входящих в состав федерального суда, но назначаемых указанным судом для этой цели, причем эти представители назначаются судом с таким расчетом в отношении арабов и евреев, чтобы обеспечить арабским и еврейским группам не меньше двух представителей в третейском органе. Третейский орган прежде всего пытается уладить разногласие путем посредничества, а в случаях неудачи, третейский орган уполномочивается выносить окончательные постановления, которые получают силу закона и являются обязательными.

9. Глава независимого федеративного палестинского государства избирается простым большинством голосов членов обеих палат федерального законодательного органа на совместном заседании, специально созываемого с этой целью, на срок, установленный конституцией.

10. Полномочия и обязанности главы независимого федеративного палестинского государства определяются конституцией государства.

11. Заместитель главы государства выбирается подобными же образом и является представителем другой национальной группы не чем та, к которой принадлежит глава государства, избранный согласно статье 9 выше. Заместитель главы государства, при выполнении своих нормальных обязанностей и во время отсутствия главы государства, выступает от имени главы государства и принимает за него решения, осуществляя полномочия, возложенные на него главой государства, и осуществляет полностью полномочия главы государства, когда последний лишен возможности осуществлять таковые, а в случае его смерти, впредь до избрания нового главы государства.

12. Исполнительные органы федерального правительства ответственны перед федеральным законодательным органом.

13. Учреждается федеральный суд, являющийся высшей апелляционной инстанцией по конституционным вопросам.

14. Федеральный суд состоит по меньшей мере из четырех арабов и трех евреев.

15. Члены федерального суда выбираются на совместном заседании обеих палат федерального законодательного органа, причем срок их назначений и квалификации устанавливаются конституцией.

16. Федеральный суд уполномочивается выносить постановления по следующим вопросам: а) являются ли конституционными законы и распоряжения, изданные федеральным правительством или правительствами каждого из отдельных государств; б) в случаях противоречия между законами и правилами федерального правительства и законами и правилами каждого из отдельных государств; с) по всем иным вопросам, относящимся к толкованию конституции; и d) по всем остальным вопросам, входящим в компетенцию федерального суда согласно конституции.

17. Все решения федерального суда являются окончательными.

18. Федеральное правительство обладает всей полнотой власти по вопросам национальной обороны, сношений с другими государствами, иммиграции, денежного обращения, федерального налогового обложения, внешних и внутренних водных путей, транспорта и связи, авторских прав и патентов.

19. Конституция запрещает какие бы то ни было законодательные меры дискриминационного характера, исходящие от федерального правительства или правительства отдельного государства и направленные против арабов, евреев или какой-либо иной группы населения, или против одного из государств; конституция гарантирует одинаковые права и привилегии всем меньшинствам, независимо от расы и религии.

20. Конституция, считаясь с народными обычаями, основывается на принципе полного равенства всех граждан Палестины в отношении политических, гражданских и религиозных прав отдельных лиц и предусматривает специальные меры для защиты языковых, религиозных и эт-

нических прав народностей и для обеспечения уважения к их культуре.

21. Конституция содержит специальные гарантии в отношении свободы совести, слова, печати и собраний, прав организованного труда, свободы передвижений, свободы от произвольных обысков и арестов и права частной собственности.

22. Конституция гарантирует свободный доступ к Святым Местам, защищает религиозные интересы и обеспечивает свободу отправления религиозных культов и свободу совести для всех, при условии уважения к традиционным обычаям различных религий.

23. Арабский и древнееврейский языки являются оба официальными языками как федерального правительства, так и правительства соответствующего государства.

24. Конституция включает положения, в силу которых каждое государство а) обязуется разрешать все международные споры, в которые оно может быть вовлечено, мирными средствами, притом так, чтобы не подвергать опасности международный мир и безопасность и не нарушать справедливости; б) признает обязательство воздерживаться в своих международных отношениях как от угрозы силой или ее применения против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства, так и от каких-либо иных действий, несовместимых с целями Организации Объединенных Наций.

25. Предусматривается единое палестинское гражданство, которое дается арабам, евреям и прочим на основании тех данных и условий, которые устанавливаются конституцией и законами федеративного государства, и одинаково ко всем применяются.

26. Арабское государство и еврейское государство обладают всей полнотой власти в отношении местного самоуправления и могут установить ту форму правительства, построенного на принципе представительства, и тот вид местной конституции, а равно издать такие местные законы и постановления, какие они признают желательными, при условии соблюдения положений федеральной конституции.

27. Каждое отдельное правительство пользуется в своих границах всей полнотой власти в отношении образования, налогового обложения для местных нужд, права жительства, выдачи торговых лицензий, разрешений на приобретение земли, права пользования пастбищами, переселения из одного государства в другое, устройства на землю, полиции, наказаний за преступления, учреждений социального попечения и социального обслуживания, в области жилищного строительства, общественного здравоохранения, местных дорог, земледелия и местной промышленности, а также в тех областях экономической деятельности и в тех отраслях управления, которые могут быть вверены отдельным государствам по конституции.

28. Каждое государство имеет право организовать полицейскую службу для поддержания законности и порядка.

29. Конституция предусматривает равномерное участие представителей обеих национальностей в составе делегаций, посылаемых для участия в работах международных организаций и конференций, а также и всех советах, учреждениях, бюро и специальных органах, учреждаемых властью данного государства.

30. Независимое федеративное палестинское государство признает обязательными для себя все те международные соглашения и конвенции как общего, так и специального характера, в которых прежняя территория Палестины являлась одной из сторон по инициативе государства-мандатария, действовавшего от ее имени. При сохранении права денонсирования в случаях особо в них оговоренных, все подобные соглашения и конвенции будут соблюдаться независимым федеративным палестинским государством.

31. Конституция предусматривает порядок своего изменения с тем однако условием, что независимое федеративное палестинское государство принимает на себя торжественное обязательство перед Организацией Объединенных Наций не изменять положений какой-либо части конституции или всей конституции в целом с тем, чтобы указанные положения, являющиеся предварительным условием независимости, были сведены на нет, не иначе как с согласия большинства как арабов, так и евреев, состоящих членами федерального законодательного органа.

III. Границы арабского и еврейского государств в составе независимого федеративного палестинского государства

Рекомендуется,

чтобы границы арабского и еврейского государств, составляющих независимое федеративное палестинское государство, соответствовали указаниям карты, прилагаемой к настоящему докладу.¹⁶⁵

IV. Капитуляции

Рекомендуется,

чтобы Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций предложила всем государствам, граждане которых в прошлом пользовались в Палестине привилегиями и иммунитетами иностранцев, включая преимущества консульской юрисдикции и консульской охраны, предусмотренных режимом капитуляций или установившимся в Османской империи обычаем, отказаться от всех прав на восстановление этих привилегий и иммунитетов в независимом федеративном палестинском государстве.

V. Святые Места, религиозные интересы и Иерусалим

A. Религиозные интересы и Святые Места

Рекомендуется,

чтобы, поскольку Святые Места, здания и отдельные участки в Палестине, к какой бы религии они ни относились и где бы они ни находились, должны быть признаны исключительными и единственными по своему значению для международной общины, следующие принципы и

¹⁶⁵ См. том II.

мероприятия были полностью гарантированы, как одно из неперемных условий создания независимого федеративного палестинского государства:

1. Миллионы христиан, евреев и мусульман за границей, равно как в самой Палестине, имеют понятный и всеми признанный интерес в заботе о сохранности участков и зданий, связанных с возникновением и историей соответствующих вероисповеданий. Поэтому священный характер Святых Мест должен быть сохранен, и доступ к ним для отправления религиозных культов и паломничества гарантируется в соответствии с существующими правами.

2. Как в интересах лиц, исповедующих различные религии, так и для поддержания мира, существующие права, которыми пользуются различные религиозные общины в Палестине, не будут ни ограничены, ни отменены.

3. Введение в конституцию независимого федеративного палестинского государства положений в духе упомянутых в предыдущем пункте, имеет целью существенно уменьшить беспокойство, проявляемое во многих кругах, относительно будущего статуса Святых Мест, зданий и участков, а также сохранения прав отдельных общин по установлению независимого палестинского государства.

4. Установление надлежащего беспристрастного порядка разрешения споров, касающихся религиозных прав, является необходимым для сохранения религиозного мира при смене палестинской администрации, ведавшей этим вопросом в силу мандата. В конституцию независимого федеративного палестинского государства, в целях сбережения и охраны Святых Мест, зданий и отдельных участков религиозного характера, равно как и для сохранения прав религиозных общин, включаются особые положения, которые, в общем, сводятся к следующему:

а) Существующие права в отношении Святых Мест, зданий и отдельных участков религиозного характера не могут быть ни отменены, ни даже частично ограничены.

б) Свободный доступ к Святым Местам, к зданиям и отдельным участкам религиозного характера, равно как и свободное отправление религиозных культов обеспечивается в соответствии с существующими правами, при условии соблюдения общественного порядка и благопристойности.

в) Святые Места, а равно здания и отдельные участки религиозного характера будут сохранены и никакие мероприятия, которые бы каким-нибудь образом нанесли ущерб их священному характеру, не будут допущены.

д) Если правительство независимого федеративного палестинского государства найдет это когда-либо необходимым, или если от заинтересованной стороны последует ходатайство о том, что какая-либо определенная часть Святых Мест или же здание или участок религиозного характера требуют настоятельно ремонта, правительство обращается к заинтересованной общине или общинам с предложением произвести этот ремонт и если в нормальный срок надлежащие меры не

будут приняты, правительство может само распорядиться выполнением необходимых работ.

е) Не подлежит налоговому обложению ни одно из Святых Мест, ни одно здание или участок религиозного характера, которые были освобождены от налогов в силу закона, действовавшего по день объявления независимости палестинского государства.

5. В интересах сохранности и сбережения Святых Мест, зданий и участков в Иерусалиме, Вифлееме, Назарете и в других местах Палестины, распоряжением Организации Объединенных Наций создается постоянный международный орган по надзору за Святыми Местами Палестины. Список этих Святых Мест, зданий и участков будет составлен указанным органом.

6. Постоянный международный орган по надзору за Святыми Местами Палестины будет состоять из трех представителей, назначаемых соответствующим органом Организации Объединенных Наций, при одном представителе от каждой из признанных и заинтересованных религий по указанию Организации Объединенных Наций.

7. Постоянный международной орган, упомянутый в пунктах 5 и 6, является ответственным в пределах существующего правопорядка за надзор за всеми указанными местами, зданиями и участками в Палестине и за их охрану; этот орган уполномочивается входить с представлениями к правительству независимого федеративного палестинского государства по любым вопросам, относящимся к Святым Местам, зданиям или участкам, а равно и по вопросам охраны религиозных интересов в Палестине, а также представлять доклады по всем этим вопросам Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

В. Иерусалим

1. Иерусалим, который будет столицей независимого федеративного палестинского государства, будет состоять, в отношении местного управления, из двух отдельных муниципалитетов, один из которых будет весть арабскими кварталами города, включая часть, окруженную стенами, а другой будет весть городскими районами с преобладающим еврейским населением.

2. Арабский и еврейский муниципалитеты Иерусалима, которые вместе составят город и столицу — Иерусалим, будут осуществлять, согласно конституции и законам федеративного государства, местное управление, каждый в соответствующем районе города, и принимать участие в тех объединенных учреждениях по местному самоуправлению, работа в которых будет им предписана или разрешена федеральным правительством, при условии, что в этих учреждениях будет гарантировано справедливое представительство последователям тех религий, которые представлены в данной общине.

3. Арабский и еврейский муниципалитеты Иерусалима совместно заботятся об организации и содержании таких служб общественного характера, как канализация, собирание и уничтожение отходов, противопожарные меры, водоснабжение, местный транспорт, телефон и телеграф.

С. Неотменяемость вышеприведенных положений

Независимое федеративное палестинское государство, безотносительно к положениям пункта 31 главы II настоящих рекомендаций, касающихся изменений конституции, обязуется принять как неотменяемые вышеуказанные положения, относительно Святых Мест, зданий, участков и религиозных интересов общин.

VI. Международная ответственность в отношении еврейских перемещенных лиц

1. Евреи в лагерях для перемещенных лиц и бедствующие европейские евреи, находящиеся вне этих лагерей, как и все другие бездомные лица в Европе, остались как наследие второй мировой войны. Их судьба, поэтому, является международной ответственностью. Но находящиеся среди них евреи имеют непосредственное отношение к разрешению палестинской проблемы, вследствие настойчивых требований о разрешении им свободного въезда в эту страну и опасения арабов, что это разрешение будет им дано.

2. Хотя круг ведения Комиссии не позволяет ей посвятить все внимание проблеме перемещенных и бездомных лиц в целом, у Комиссии имеется полное основание рекомендовать Генеральной Ассамблее принять срочные меры к улучшению плачевного положения евреев, находящихся в этих группах, как одно из важных предварительных условий для урегулирования трудного положения в Палестине.

3. Поэтому *рекомендуется, чтобы*

Генеральная Ассамблея немедленно взяла на себя почин и осуществление международного соглашения, по которому проблема бедствующих европейских евреев как в лагерях для перемещенных лиц, так и вне их, около 250 000 которых сосредоточено в сборных центрах, была признана специальным вопросом, требующим крайне спешного разрешения, в целях облегчения палестинской проблемы. По этому же международному соглашению некоторые государства-члены Организации Объединенных Наций, не являющиеся уже перенаселенными, примут на себя соответственное количество еврейских беженцев с тем, что и Палестина примет часть в соответствии с рекомендацией по вопросу о еврейской иммиграции, приводимой ниже в главе VII.

VII. Еврейская иммиграция в Палестину

1. Вопрос об еврейской иммиграции в Палестину продолжает быть одним из центральных политических вопросов этой страны.

2. Разрешение палестинской проблемы усложняется тем фактом, что большое число евреев, а в особенности перемещенные и бездомные европейские евреи, настойчиво добиваются права обосноваться в Палестине, опираясь на историческую связь еврейского народа с этой страной. Требование их находит сильную поддержку со стороны всех евреев, с которыми Комиссии пришлось столкнуться в Палестине.

3. Несомненно также, что у многих евреев в Палестине имеются среди перемещенных евреев

в Европе родственники, стремящиеся эмигрировать в Палестину.

4. Хотя проблема еврейской иммиграции является таким образом тесно связанной с разрешением палестинского вопроса, нельзя никоим образом смотреть на Палестину как на средство разрешения проблемы мирового еврейства. Подобной мысли решительно и категорически противоречат два факта: ограниченная площадь со слабыми ресурсами и сильная и упорная оппозиция со стороны арабского народа, составляющего большинство населения страны.

5. По этим причинам нельзя признать требование на осуществление, независимо от срока, права неограниченной иммиграции евреев в Палестину. Из этого вытекает, таким образом, что нет никаких оснований для предположения, что настоящее еврейское население Палестины сможет увеличиться путем свободной, массовой иммиграции до таких пределов, которые дадут ему возможность стать большинством населения страны.

6. Ввиду этих соображений

рекомендуется, чтобы

проблема еврейской иммиграции в Палестину была разрешена следующим образом:

а) В течение трех лет от начала переходного периода, предусмотренного решением о Палестине, даже если этот переходный период будет короче, еврейской иммиграции будет разрешен въезд в пределы еврейского государства, входящего в состав намечаемого независимого федеративного государства Палестины, в числе, не превышающем способности этого еврейского государства их поглотить, с надлежащим учетом как прав населения, уже там находящегося, так и ожидаемого нормального его прироста. Власти, ответственные от имени Организации Объединенных Наций за выполнение соглашений на переходный период, примут все необходимые меры для обеспечения соблюдения этих принципов.

б) Для беспристрастного определения способности поглощения иммиграции еврейским государством, входящим в состав независимого палестинского государства, будет учреждена международная комиссия в составе трех представителей по выбору палестинских арабов, трех представителей по выбору палестинских евреев и трех представителей по назначению соответствующего органа Организации Объединенных Наций.

в) Международная комиссия уполномочивается установить способность поглощения иммиграции еврейским государством и при выполнении этой обязанности может пользоваться помощью тех экспертов, которых признает нужными.

д) Цифры, установленные международной комиссией в соответствии с вышеприведенными пунктами ба и бс, будут обязательны для власти, уполномоченной управлять Палестиной в период времени, указанный выше в пункте ба.

е) Международная комиссия будет существовать лишь в течение трех лет, как это предусмотрено пунктом ба, а ее функции и работа, кроме работы, связанной с ее ликвидацией, ав-

томатически прекратятся по истечении указанного срока.

f) Ответственность по устройству еврейских иммигрантов и попечению о них, в течение переходного периода, будет возложена на местную организацию представительного характера, по решению еврейской общины в Палестине.

g) При выдаче еврейских иммиграционных свидетельств, в течение переходного периода, преимущество предоставляется сиротам, лицам, оставшимся в живых из той же семьи, близким родственникам лиц, уже проживающих в Палестине, и лицам, обладающим полезными научными техническими знаниями и опытом.

Г л а в а VIII

ОГОВОРКИ И ЗАМЕЧАНИЯ

1. Некоторые представители оговорили свое право высказаться впоследствии по ряду отдельных вопросов или выразили желание высказать свои особые точки зрения. Эти оговорки и замечания приведены в прибавлении к докладу.

2. Ниже следует перечень представителей, сделавших эти оговорки и замечания, с указанием предметов, к которым они относятся:

Представитель АВСТРАЛИИ:

г) Заявление об отношении к предложениям, содержащимся в главах VI и VII.

Представитель ГВАТЕМАЛЫ:

г) Оговорка относительно рекомендации XII в главе V.

Представитель ИНДИИ:

- г) Декларация относительно независимости.
- ii) Замечания относительно мандата в его историческом освещении.
- iii) Декларация о форме правительства.
- iv) Декларация относительно причин, по которым раздел неприемлем.

Представитель УРУГВАЯ:

- г) Оговорка относительно рекомендации XII в главе V.
- ii) Декларация по вопросу о границах.
- iii) Декларация относительно иммиграции.
- iv) Декларация о религиозных интересах.

Представитель ЮГОСЛАВИИ:

- г) Замечания относительно истории вопроса.
- ii) Оценка мандата.
- iii) Замечания относительно существующего положения.

3. Вышеприведенные оговорки и замечания не были разосланы всем остальным членам Комиссии до подписания доклада.

СКЛАДЫ ИЗДАНИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

- АВСТРАЛИЯ**
H. A. Goddard (Pty.), Ltd., 255a George Street, Sydney, N.S.W.
- АРГЕНТИНА**
Editorial Sudamericana S.A., Calle Alsina 500, Buenos Aires.
- БЕЛЬГИЯ**
Agence et Messageries de la Presse S.A., 14-22 rue du Persil, Bruxelles.
W. H. Smith & Son
71-75 Boulevard Adolphe-Max, Bruxelles.
- БОЛИВИЯ**
Librería Científica y Literaria, Avenida 16 de Julio 216, Casilla 972, La Paz.
- БРАЗИЛИЯ**
Livraría Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
- ВЕНЕСУЭЛА**
Escritorio Pérez Machado, Conde a Piñango 11, Caracas.
- ГАИТИ**
Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle," Boite postale 111-B, Port-au-Prince.
- ГВАТЕМАЛА**
Goubaud & Cia. Ltda., 5a. Sur No. 6 y 9a. C.P., Guatemala.
- ГРЕЦИЯ**
"Eleftheroudakis," Librairie Internationale, Place de la Constitution, Athènes.
- ДАНИЯ**
Einar Munksgaard, Nørregade 6, København.
- ДОМИНИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА**
Librería Dominicana, Calle Mercedes No. 49, Apartado 456, Ciudad Trujillo.
- ЕГИПЕТ**
Librairie "La Renaissance d'Egypte," 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
- ИЗРАИЛЬ**
Leo Blumstein, P.O.B. 4154
35 Allenby Road, Tel-Aviv.
- ИНДИЯ**
Oxford Book & Stationery Co., Scindia House, New Delhi.
- ИНДОНЕЗИЯ**
Jajason Pembangunan, Gunung Sahari 84, Djakarta.
- ИРАН**
Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, Baghdad.
- ИРЛАНДИЯ**
Hibernian General Agency Ltd., Commercial Buildings, Dame Street, Dublin.
- ИСЛАНДИЯ**
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar Austurstreti 18, Reykjavik.
- ИТАЛИЯ**
Colibri S.A., Via Chiossetto 14, Milano.
- КАНАДА**
The Ryerson Press, 299 Queen Street West, Toronto.
- КИТАЙ**
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Road, Shanghai.
- КОЛУМБИЯ**
Librería Latina Ltda., Apartado Aéreo 4011, Bogotá.
- КОСТАРИКА**
Tres Hermanos, Apartado 1313, San José.
- КУБА**
La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, La Habana.
- ЛИВАН**
Librairie universelle, Beyrouth.
- ЛЮКСЕМБУРГ**
Librairie J. Schummer, Place Guillaume, Luxembourg.
- НИДЕРЛАНДЫ**
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Vaprhout 9, 's-Gravenhage.
- НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ**
United Nations Association of New Zealand, G.P.O. 1011, Wellington.
- НОРВЕГИЯ**
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustgt. 7A, Oslo.
- ПАКИСТАН**
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, Karachi.
- ПЕРУ**
Librería Internacional del Perú, S.A., Casilla 1417, Lima.
- ПОРТУГАЛИЯ**
Livraría Rodrigues 186, Rua Aurea, 188 Lisboa.
- СИРИЯ**
Librairie Universelle, Damas.
- СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО**
H.M. Stationery Office, P. O. Box 569, London, S.E. 1 (and at H.M.S.O. Shops at London, Belfast, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, and Manchester).
- СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ**
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, New York.
- ТАЙЛАНД**
Pranuan Mit Ltd., 333 Charoen Krung Road, Bangkok.
- ТУРЦИЯ**
Librairie Hachette, 469 Istiklal Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
- УРУГВАЙ**
Oficina de Representación de Editoriales, Prof. Héctor D'Elia, Av. 18 de Julio 1333 Esc. 1, Montevideo.
- ФИЛИППИНЫ**
D. P. Pérez Co., 132 Riverside, San Juan, Rizal.
- ФИНЛЯНДИЯ**
Akateeminen Kirjakauppa, 2. Keskuskatu, Helsinki.
- ФРАНЦИЯ**
Editions A. Pedone, 13, rue Soufflot, Paris V.
- ЦЕЙЛОН**
The Associated Newspapers of Ceylon, Ltd., Lake House, Colombo.
- ЧЕХОСЛОВАКИЯ**
F. Topic, Narodni Trida 9, Praha 1.
- ЧИЛИ**
Librería Ivens, Calle Moneda 822, Santiago.
- ШВЕЙЦАРИЯ**
Librairie Payot S.A., Lausanne, Genève.
Buchhandlung Hans Raunhardt
Kirchgasse, 17, Zurich 1.
- ШВЕЦИЯ**
C. E. Fritze's Kungl. Hofbokhandel A-B Fredsgatan 2, Stockholm.
- ЭКВАДОР**
Muñoz Hermanos y Cia., Plaza del Teatro, Quito.
- ЭФИОПИЯ**
Agence Ethiopienne de Publicité, Box 8, Addis-Abeba.
- ЮГОСЛАВИЯ**
Drzavno Preduzece Jugoslovenska Knjiga, Marsala Tita 23-11, Beograd.
- ЮЖНО-АФРИКАНСКИЙ СОЮЗ**
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd. P.O. Box 724, Pretoria.

Издания Организации Объединенных Наций можно получить у следующих книгопродавцев:

- | | | | |
|--|---|--|--|
| АВСТРИЯ
B. Wüllerstorff
Waagplatz, 4
SALZBURG. | ГЕРМАНИЯ (продолжение)
W. E. Saarbach
Frankenstrasse, 14
KOELN — Junkersdorf. | ИСПАНИЯ
Organización Técnica de
Publicidad y Ediciones
Sainz de Baranda 24 — MADRID. | ЯПОНИЯ
Maruzen Company, Ltd.,
6 Tori-Nichome Nihonbashi
TOKYO Central. |
| ГЕРМАНИЯ
Buchhandlung Elwert & Meurer
Hauptstrasse, 101
BERLIN — Schöneberg. | Alexander Horn
Spiegelgasse, 9
WIESBADEN. | Librería Bosch
11 Ronda Universidad
BARCELONA. | |

51 (H) 3

Заказы и запросы, в странах где агентства ещё не были установлены, следует направлять по адресу: Sales and Circulation Section, United Nations, New York, N. Y., U.S.A.; или Sales Section, United Nations Office, Palais des Nations, Geneva, Switzerland.