



судом субъективных факторов, по мнению автора, даст возможность привлечения к юридической ответственности медицинских работников, а врачебная ошибка должна считаться особым критерием в доказательстве вины медицинского работника.

Как ни прискорбно констатировать, в Украине пациенты, несмотря на юридически закрепленные гарантии надлежащего лечения и защиты их прав, на деле сталкиваются с трудностями доказательных аспектов, которые не позволяют привлечь к ответственности ни врача, ни администрацию лечебного учреждения.

Автор видит в этом серьезное препятствие для полноценного функционирования страховой медицины в общегосударственном масштабе.

Список использованной литературы:

1. Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

2. Дымарский Г. Неблагоприятные последствия оказания медицинской помощи: особенности медико-правовой оценки и урегулирования конфликта в системе «врач-пациент» органом управления здравоохранения / Г. Дымарский // Упр. учр. здравоохранения. – 2011. – № 7. – С. 42–54.

3. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. // Ведомости Верховной Рады Украинской ССР. – 1984 – Приложение к № 51. – Ст. 1122.

4. Спивак М.В. Правовые проблемы применения административной ответственности в области здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=314.

5. Гражданский кодекс Украины от 16 января 2004 г. // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

6. Сенюта И. Медицинское право: право человека на охрану здоровья : [монография] / И. Сенюта. – Львов : Астролябия, 2007. – 224 с.

7. Сенюта И.Я. Биоэтическое законодательство Украины: перспективы становления и развития / И.Я. Сенюта // Вестник Львовского университета. Серия «Юридическая». – Львов, 2006.

СТАТУС ЕВРЕЙСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ НА ЗАПАДНОМ БЕРЕГУ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Осама АРАР,

аспирант Института государства и права имени В. М. Корецкого
Национальной академии наук Украины

Summary

The article discusses the status of Jewish settlements in the West Bank from the point of view of international law. It is noted that Israel is holding its settlement policy in the West Bank in defiance of the principles and norms of international law. The international community is trying to influence the Israeli settlement policy in the West Bank, but its efforts are often breaking on the resistance of the Jewish lobby. In particular, the attempt to adoption of Security Council of Organization of United Nations resolution which prohibited to build Jewish settlements in the West Bank and failed.

Key words: West Bank, Israel, settlements, Organization of United Nations, European Union.

Аннотация

В статье рассматривается статус еврейских поселений на Западном берегу с точки зрения международного права. Отмечается, что Израиль проводит свою поселенческую политику на территории Западного берега вопреки требованиям принципов и норм международного права. Международное сообщество пытается повлиять на поселенческую политику Израиля на территории Западного берега, однако его усилия зачастую сталкиваются с активным сопротивлением еврейского лобби. В частности, попытка принятия резолюции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (ООН), которая запрещала строить еврейские поселения на Западном берегу, так и не увенчалась успехом.

Ключевые слова: Западный берег, Израиль, поселения, Организация Объединенных Наций, Европейский Союз.

Постановка проблемы. Ближневосточная проблема, несмотря на титанические усилия международного сообщества, и сегодня остается одной из самых острых в международных отношениях. Одной из главных сложностей, которую не могут решить ни стороны конфликта, ни международное сообщество, является проблема территории Палестины.

Состояние исследования. Вопросы создания палестинского государства занимались такие учёные, как С. Абуфара, А. Абу-Салем, Е. Абу-Лабан, М. Абул-Хади, Д. Акави, М. Аль-Сулайби, С. Аль-Момани, А. Ашаал. Однако эти исследователи, хоть частично и рассматривали проблемы становления территорий Палестины, все же специально должным образом не исследовали вопрос международно-правового статуса еврейских поселений на Западном берегу, несмотря на то, что рассмотрение этого вопроса может внести существенный вклад в решение

ближневосточного кризиса. Без преувеличения можно сказать, что зачастую от подхода к данному вопросу зависит даже начало переговоров.

Целью статьи является рассмотрение статуса еврейских поселений на Западном берегу с точки зрения международного права.

Изложение основного материала. С 1967 года на Западном берегу, включая Восточный Иерусалим, было создано порядка 250 поселений либо в соответствии с санкцией, либо без санкции правительства. Численность поселенцев оценивается в 520 000 человек [1] (200 000 в Восточном Иерусалиме и 320 000 на остальной территории Западного берега). Согласно данным Центрального статистического бюро Израиля рост населения среди поселенцев был гораздо выше роста населения в самом Израиле, составляя 5,3% в год (исключая Восточный Иерусалим) по сравнению с 1,8% в Израиле [2, с. 2].

В соответствии с заключенными в Осло соглашениями были созданы



зона А, на которую приходится примерно 18% территории Западного берега, где расположены городские палестинские районы под полным контролем Палестинской администрации, зона В, составляющая около 22% обширных палестинских сельских районов под палестинским гражданским контролем при контроле в области безопасности, осуществляемом израильской армией, и зона С, занимающая порядка 60% территории и находящаяся под полным контролем Израиля для целей безопасности, планирования и строительства. Поселения, как правило, располагаются в преимущественно сельских районах, где проживают более уязвимые слои палестинского общества.

Закономерно возникает вопрос: соблюдает ли государство Израиль нормы международного права при осуществлении контроля над оккупированными территориями? Рассмотрим этот вопрос более детально. Военным приказом, обнародованным военными командирами на различных фронтах, когда силы Армии обороны Израиля вошли на оккупированные территории в 1967 году, были созданы военные трибуналы, чтобы судить местных жителей, обвиняемых в преступлениях против безопасности. В этом военном приказе сказано прямо, что военные суды должны применять положения Четвертой Женевской конвенции, отражая мнение военных юристов, что все территории подлежали закону военной оккупации [3]. Однако вскоре после того, как в 1967 году война закончилась, и в политических кругах, и среди ряда ученых-юристов в Израиле распространилось мнение, что Западный берег и Сектор Газа, территории, которые были частью британской подмандатной Палестины, не следует рассматривать как оккупированные территории [4, с. 281]. Под влиянием этих заявлений через несколько месяцев после окончания войны военачальники сделали поправку к военному приказу и убрали упоминание о Четвертой Женевской конвенции. Правительство Израиля приняло положение о том, что статус Западного берега и Сектора Газа был неясным, и что в этом случае приме-

нение Четвертой Женевской конвенции было под вопросом [5, с. 263]. В то же время правительство объявило, что Армия обороны Израиля будет уважать гуманитарные положения конвенции [6, с. 487].

Задолго до начала оккупации Западного берега и Сектора Газа израильские суды приняли на основе общего права дуалистический подход к обеспечению соблюдения норм международного права в национальных судах [7, с. 797]. Верховный суд Израиля рассмотрел ходатайства, представленные палестинцами, о законности действий Израиля на оккупированных территориях, однако уклонился от рассмотрения вопроса о законности поселений, постановив, что общие рассуждения, касающиеся законности поселений, не подлежат рассмотрению в суде. Кроме того, Верховный суд Израиля отказался рассматривать Четвертую Женевскую конвенцию как часть обычного международного права и, следовательно, не стал выражать свое мнение по вопросу о применении статьи 49. Верховный Суд Израиля, таким образом, воздержался и от легитимации государственной политики создания поселений, и от рассмотрения ее соответствия Четвертой Женевской конвенции.

Само же правительство Израиля отвергает использование термина «оккупированные территории» относительно Западного берега и Сектора Газа. Вместо этого оно предпочитает наименование «управляемые области», однако не считая эти районы «территорией неприятеля». С начала оккупации в 1967 году Израиль управлял Западным берегом и Сектором Газа с помощью военного правительства, созданного в ходе боевых действий. Законодательство Кнессета не распространяется на Западный берег или на Сектор Газа. Согласно военным законам военное правительство присвоило себе полную законодательную и исполнительную власть на оккупированных территориях. В своем выступлении в июне 1967 года командующий Армией обороны Израиля в Иудее и Самарии заявил: «Любая власть правительственная, законодательная, должностные назначения или управления областью

или ее жителями впредь будут возложены на меня лично» [8, с. 451]. Для Израиля международное право не является основным авторитетным источником для формирования политики на оккупированных палестинских территориях относительно поселений. На самом деле, как показывает А. Браверман, Израиль основывает свои аргументы на «эkleктичном сочетании османского права, британского мандата, иорданских законов, а также на ряде аннулированных израильских военных законов (около 1 000), прецедентном праве и административных правилах». Хотя израильское военное правительство не считает себя политически подотчетным палестинским жителям на оккупированных территориях, международное сообщество, включая США, неоднократно критиковало существование этих поселений как нарушение международного права и создание препятствий на пути к всеобъемлющему и прочному миру в этой области.

Израиль является одной из многих оккупационных стран, которая официально признала применение норм военной оккупации на территории, ею занимаемой. Международное сообщество придерживается последовательной позиции, что создание таких поселений со стороны правительства Израиля является несовместимым с обязательством Израиля не перемещать часть своего гражданского населения на оккупированные территории в соответствии со статьей 49 Четвертой Женевской конвенции [10].

В Израиле функционирует сложный правовой и бюрократический аппарат на Западном берегу для захвата контроля над сотнями тысяч дунамов палестинской земли, часть из которых находится в частной собственности. На этой земле создаются новые поселения либо расширяются существующие. К основным методам, которые использует Израиль, относятся реквизиция земли для «военных нужд», при которой она объявляется или регистрируется как «государственная земля», и экспроприация земельных участков для «государственных нужд». Используя эти методы, Израиль получил контроль



примерно над половиной территории Западного берега. Кроме того, поселенцы часто захватывали частную палестинскую землю самостоятельно, а соответствующие органы ничего не делали для того, чтобы обеспечить соблюдение закона и вернуть землю ее законному владельцу.

Учитывая явное несоответствие между нормами международного права и созданием поселений для граждан Израиля на оккупированных территориях, можно было бы ожидать наличие определенной судебной практики Верховного суда Израиля по этому вопросу. Однако только в громких делах рассматривается реквизиция частных земель под создание поселений. Суд исходит из того, что если власти могут доказать, что поселение было основано на стратегической позиции, а целью его было повышение обороноспособности государства, то реквизиция земель может быть оправдана военными нуждами. С другой стороны, если мотивация для создания поселения была политической, а не обусловленной соображениями безопасности, то реквизиция частной земли является незаконной. Принципы, которыми руководствуется Верховный суд Израиля в этих вопросах, были впервые созданы в 1972 году в деле Элу относительно Рафах, территории, которая отделяет Сектор Газа от египетского Синая. В этом деле Верховный суд Израиля постановил, что необходимо было в целях безопасности выселить бедуинских жителей из места их проживания, хотя та же земля, на которой они жили, была передана для еврейского поселения.

К весне 1980 года Кабинет министров Израиля и Генеральный прокурор Израиля исследовали множество правовых возможностей, которые охраняли бы существующие на оккупированных территориях еврейские поселения от судебных исков и свободно позволили бы создание других поселений в будущем. Администрация нашла правовую основу для существования израильских поселений в неопределенном праве собственности на значительную часть территории Западного берега. До израильской оккупации иорданская администрация неуклонно, но медленно

работала над программами исследования и регистрации земли на Западном берегу. Таким образом, до начала Шестидневной войны в июне 1967 года иорданские власти закрепили право собственности примерно над 37,5% территории Западного берега. В 1979 году израильская группа начала новое исследование, которое показало, что претензии существовали относительно большей части населенных склонов на Западном берегу. Таким образом, израильтяне пришли к выводу, что их единственный выбор – это заявить о государственной собственности и обозначить территорию как «государственная земля». Следует заметить, что категории «государственных земель» не существовало в османском праве, она была введена в период британского мандата. Правительственный декрет, принятый англичанами, отнес эту категорию к «общественной земле», как «все земли Палестины, находящиеся под контролем правительства» и те, «которые уже приобретены или должны стать такими для коммунальных или для других услуг». Совершенно ясно, что англичане не собирались соотносить этот термин с османской категорией земель мирийе (государственные). Иорданский закон, который Израиль обязан соблюдать в области земельного права, также рассматривает земли мирийе как приблизительный эквивалент частной собственности. Военное правительство в середине 1980-х годов начало выдавать большое количество «деклараций о государственной земле». Первоначально правительство сделало эти заявления только по отношению к тем землям, которые тщательно изучила исследовательская группа. В итоге правительство стало менее разборчивым и выдало за период середины 1979 – начала 1980 года деклараций о государственных землях больше, чем это было в течение предыдущих двенадцати лет оккупации. Стало очевидным, что военное правительство претендует на все земли, которые относятся к османским категориям мирийе, метрук и меват.

В 1999 году Государственная администрация назначила команду «голубой линии» чтобы пересмотреть границы объявленной «государствен-

ной земли» в населенных пунктах и границы другой земли, предоставленной под земельные участки, до утверждения новых строительных планов. Хотя были обнаружены отклонения, ни одно поселение не обязало вернуть частную палестинскую землю ее владельцам как результат неправильного захвата «государственных земель».

Военный апелляционный комитет, орган Гражданской Администрации, осведомлен о решениях, принятых опекуном государственного имущества относительно заявлений о «государственной земле» на Западном берегу, среди других дел. Комитет работает по принципу, что процесс доказывания всегда лежит на той стороне, которая требует право собственности на землю, то есть на палестинцах. Режим работы Военного апелляционного комитета серьезно подрывает право на надлежащую правовую процедуру. Например, так как палестинцы, чьи земли объявлены «государственной землей», не всегда информированы о самом деле, они не в состоянии подать апелляцию в течение 45 дней, указанных в законе, тем самым теряя свое право на апелляцию. Кроме того, комитет имеет право отклонить претензии палестинцев на собственность, если земля уже выделена опекуном под поселение и строительные работы уже начались, считается, что такая земля была выделена «добросовестно», даже если «существуют доказательства, что имущество не было в то время в государственной собственности». В редких случаях командир ЦАХАЛа на Западном берегу обращался в Верховный суд Израиля, выступая против решения комитета и утверждая, что толкование комитетом османского земельного права санкционировало незаконный захват поселенцами земли на Западном берегу, а это «служит стимулом для нарушителей закона». В соответствии с османским правом регистрации земли владение правом собственности на землю мирийе закрепляется за человеком, который получил ее во владение честно [11, с. 3].

Наше исследование не будет полным, если мы не объясним, почему еврейские поселенцы желают пере-



ехать на не совсем безопасные территории. Вообще поселенцев можно разбить на три общие категории. В первую категорию входят люди, поменявшие место жительства из соображений улучшения качества жизни и проживающие в поселениях, расположенных вблизи Иерусалима и Тель-Авива. Во вторую категорию входят ультраортодоксальные евреи, составляющие более 25% населения поселений, проживающего в основном изолированно от других израильтян; как представляется, мотивы ультраортодоксальных евреев также объясняются экономическими стимулами и более дешевым жильем. Они, как правило, проживают в поселениях недалеко от «зеленой линии». Третьей группой движут политические и идеологические соображения; они проживают в центральной части Западного берега, нередко в непосредственной близости к палестинским общинам.

Как мы видим, еврейскими переселенцами руководят в основном экономические интересы (конечно, есть процент евреев, которые смотрят на эти территории как такие, которые принадлежат еврейскому народу в соответствии с заветами Торы, но такие евреи не составляют большинства. Кроме того, нередко духовные интересы при выборе места жительства совпадают с экономическими). Таким образом, еврейские поселенцы попадают на эти территории по доброй воле. И у них есть выбор места жительства. В то же время такого права нет у палестинского населения. В первую очередь потому, что они не являются гражданами страны-оккупанта. В соответствии с этим с точки зрения международного права они подпадают под категорию защищаемых лиц. Однако Высокий суд Израиля проявляет тенденцию создания в таких случаях препятствий для реализации прав палестинцев на пользу еврейских поселенцев, игнорируя тот факт, что само существование поселений препятствует общественному порядку и гражданской жизни, является нарушением законов оккупации. Такое пренебрежение к особой защите, предоставленной охраняемым лицам, является несовместимым с объектом и целью международного

гуманитарного права, особенно это касается разрешения нарушать права защищаемых лиц в пользу граждан оккупирующей страны. Нормы международного гуманитарного права *lex specialis* утверждают, что права защищаемых лиц в целом не могут быть ограничены, и любое особое ограничение должно соответствовать ограничивающим оговоркам в соответствующих положениях. Эти основные принципы были искажены Верховным судом Израиля, позволяя военачальникам ущемлять права палестинцев на благо поселенцев. Впервые, Верховный суд Израиля исходит из того, что общие полномочия военной власти, изложенные в статье 43 Гаагской конвенции, не ограничиваются лицами, охраняемыми в соответствии с международным гуманитарным правом. Скорее это общие полномочия, охватывающие любое лицо, находящееся на территории военной оккупации. Действительно, при осуществлении своих полномочий в соответствии с законом о военной оккупации военачальник должен «обеспечить общественный порядок и безопасность». В этих рамках он должен учитывать, с одной стороны, соображения государственной безопасности, безопасности армии и личной безопасности всех, кто присутствует в этом районе. С другой стороны, он должен учитывать права местных представителей арабского населения. Во-вторых, Верховный суд Израиля отказывается рассматривать вопрос о законности поселений согласно международному праву, считая, что этот вопрос является политическим, поэтому не подлежит рассмотрению в судебном порядке, а решается в основном исполнительной властью. Верховный суд Израиля также постановил, что права защищаемых лиц на оккупированных территориях являются не абсолютными, а относительными.

Против незаконного строительства еврейских поселений на Западном берегу выступает и международное сообщество. Так, в феврале 2011 года в Совете Безопасности ООН на рассмотрении находился проект резолюции, в котором израильские поселения на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме признавались

незаконными. Однако Соединенные Штаты Америки наложили вето на этот проект, несмотря на то, что все остальные 14 членом Совета Безопасности ООН, в том числе Великобритания, Франция и Германия, проголосовали за проект резолюции. Однако С. Райс, Постоянный представитель США при Организации Объединенных Наций, объяснила, что администрация по-прежнему против строительства поселений как незаконных и идущих наперекор целям мирных усилий.

Важный шаг в этом направлении сделал Европейский Союз. 16 июля 2013 года была принята директива, которая утверждает, что все будущие соглашения между ЕС и Израилем должны полностью не допускать существования еврейских колоний на Западном берегу или в Восточном Иерусалиме. Руководство ЕС запретило выдачу грантов, финансирования, стипендий, если в содержании не будет оговорки о недопущении поселений. Израильские учреждения и органы, расположенные на всей территории до Зеленой линии 1967 года (в том числе и на Голанских высотах, оккупированных Израилем в 1967 году и позже аннексированных), будут автоматически неправомочными. В целях обеспечения заключения соглашений с ЕС в будущем израильское правительство должно в письменной форме признать, что поселения на Западном берегу и в Восточном Иерусалиме находятся за пределами государства Израиль. Директива, часть «финансового рамочного плана 2014–2020 годов», охватывает все сферы сотрудничества между ЕС и Израилем, в том числе экономику, науку, культуру, спорт.

Следует отметить, что появление поселений на Западном берегу приводит к их расширению благодаря экономической активности еврейских поселенцев. Деловые предприятия прямо или опосредованно способствуют строительству и экономическому росту поселений и извлекают из этого выгоду. Наряду с нарушениями прав палестинских трудящихся международные эксперты выявили ряд видов коммерческой деятельности и связанных с этим проблем, которые вызывают особую озабо-



ченность с точки зрения нарушений прав человека. Промышленные зоны в поселениях, таких как Баркан и Мишор-Адумим, предлагают многочисленные стимулы, включая налоговые льготы, низкую арендную плату и низкие затраты на рабочую силу. Экономическая деятельность в этих зонах расширяется. Несколько банков предоставляют ипотечный кредит покупателям домов и специальные займы на строительные проекты в поселениях. Они также оказывают финансовые услуги деловым предприятиям в поселениях и в ряде случаев имеют там свои отделения.

В то же время некоторые предприятия прекратили свою деятельность в поселениях, поскольку эта деятельность наносит ущерб их репутации и может иметь для них правовые последствия. К сожалению, происхождение всей своей экспортируемой продукции Израиль маркирует как «Израиль», включая и ту, которая полностью или частично производится в поселениях. Некоторые компании, оперирующие в поселениях, обвинялись в том, что скрывают истинное место производства их продукции. Для других государств, желающих соблюдать свои международные и региональные обязательства, такая ситуация поднимает проблему выяснения источника продукции. Это также ставит вопрос о праве потребителей на информацию.

Выводы. Таким образом, Израиль проводит свою поселенческую политику на территории Западного берега вопреки требованиям норм международного права. Кроме того, очень часто государственная политика проводится таким образом, чтобы местное арабское население, проживающее на территории Западного берега, не смогло защитить свои права на землю даже в соответствии с законодательством Израиля. Международное сообщество пытается повлиять на поселенческую политику Израиля на территории Западного берега, однако его усилия зачастую сталкиваются с активным сопротивлением еврейского лобби. В частности, попытка принятия резолюции Совета Безопасности ООН, которая запрещала строить еврейские поселения на Западном берегу, так и не увенчалась успехом.

В то же время Европейский Союз более настойчиво подошел к этой проблеме, приняв директиву, которая фактически признает еврейские поселения на Западном берегу незаконными. В связи с этим хотелось бы надеяться на то, что мировое сообщество более активно будет защищать принципы и нормы международного права в будущем.

Список использованной литературы:

1. The Humanitarian Impact of Israeli Settlement Policies : Update December 2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha%20opt%20settlements%20FactSheet%20December%202012%20english.pdf>.

2. Like a thief in the night // Haaretz. – 2012. – № 14. – P. 1–3.

3. Proclamations, Orders and Appointments of West Bank Command // Security Provisions Order (West Bank). – 1967. – 234 p.

4. Blum Y. The Missing Reversioner: Reflections on the Status of Judea and Samaria // Law Review. – 1968. – Vol. 3. – P. 279–301.

5. Shamgar M. The Observance of International Law in the Administered Territories / M. Shamgar // Yearbook on Human Rights. – 1971. – Vol. 1. – P. 262–277.

6. Nissim B. The applicability of the laws of war to Judea and Samaria (the West Bank) and to the Gaza Strip (in response to Prof. R. Lapidot) / B. Nissim // Law Review. – 1990. – Vol. 24. – P. 485–506.

7. Lapidot R. Public International Law in Forty Years of Israeli Law / R. Lapidot // Legislative research and comparative law. – 1990. – Vol. 1. – P. 793–807.

8. Shaagar M. Legal concepts and problems of the Israel military government—the initial stage, in military government in the territories administered by Israel 1967–1980: the legal aspects / M. Shaagar. – 1982. – 321 p.

9. Braverman I. The Tree Is the Enemy Soldier: A Sociolegal Making of War Landscapes in the Occupied West Bank / I. Braverman // Law and Society. – 2008. – Vol. 42. – P. 449–482.

10. Резолюция № 452 Совета Безопасности ООН [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : <http://opt.ihlresearch.org/index.cfm?fuseaction=Page.viewPage&pageId=773>.

11. Akiva E. Left Hand Versus Right Hand: The State Attacks the IDF on Policy of Land Expropriation in the West Bank / E. Akiva // Haaretz. – 2008. – № 13. – P. 2–4.