



РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ПАЛЕСТИНСКОГО НАРОДА НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ В 1918–1947 ГГ.

Осама АРАР,

аспирант

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

Summary

Article is devoted to the right of the people to self-determination Palestinian people in 1918–1947. Charter of the League of Nations considered in the context of the right to self-determination of the Palestinian people. Analyzes the “Balfour Declaration” as a strategic instrument of British policy towards Palestine. It is concluded that despite the fact that the right to self-determination of the Palestinian people was guaranteed in the Charter of the League of Nations, in connection with the position of the UK and it has not been implemented by the Palestinian people, which caused serious international tension and made it necessary to consider this issue in the framework of the United Nations.

Key words: The Balfour Declaration, the League of Nations Mandate for Palestine, Palestine, the right to self-determination.

Аннотация

Статья посвящена реализации права палестинского народа на самоопределение в 1918–1947 гг. Рассматривается Устав Лиги Наций в контексте реализации права палестинского народа на самоопределение. Анализируется «Декларация Бальфура» как стратегический документ британской политики в отношении Палестины. Делается вывод, что, несмотря на то, что право на самоопределение палестинского народа было гарантировано в Уставе Лиги Наций, в связи с позицией Великобритании оно так и не было реализовано палестинским народом, что вызвало серьёзное международное напряжение и сделало необходимым рассмотрение этого вопроса в рамках Организации Объединённых Наций.

Ключевые слова: Декларация Бальфура, Лига Наций, мандат на Палестину, Палестина, право на самоопределение.

Постановка проблемы. Ближневосточная проблема, несмотря на титанические усилия международного сообщества, остается одной из самых острых в международных отношениях и сегодня. Сердцевинной же этой проблемы является реализация права палестинского народа на самоопределение. Государство Палестина до сих пор не получило независимость, несмотря на то, что как руководство государства Израиль, так и Палестинской Автономии высказываются за решение проблемы путём создания двух государств.

Состояние исследования. Вопросы создания палестинского государства занимались такие учёные: С. Абуфара, А. Абу-Салем, Е. Абу-Лабан, М. Абул-Хади, Д. Акави, М. Аль-Сулайби, С. Аль-Момани, А. Ашаал. Но эти исследователи специально не рассматривали вопрос реализации права палестинского народа на самоопределение в 1918–1945 гг., несмотря на то, что анализ этой проблемы может внести существенный вклад в решение ближневосточного кризиса.

Цели и задачи. Целью статьи является анализ юридических предпосылок права палестинского народа на самоопределение, а также рассмотрение реализации права палестинского народа на самоопределение в 1918–1945 гг.

Изложение основного материала. Фактически идея права наций на само-

определение в международной политике возникает, как ни странно, в связи с окончанием Первой мировой войны. Одним из первых, кто сформулировал эту идею, стал Президент США В. Вильсон. Эта концепция получила свое развитие в известных «14 пунктах Вильсона». Кстати, в этом документе шла речь и об арабском населении Османской империи. В частности, в пункте 12 говорилось о том, что другие национальности (в том числе и арабы), ныне находящиеся под властью турок, должны получить недвусмысленную гарантию существования и нерушимые условия автономного развития. Политическая концепция самоопределения была отражена также и в Уставе Лиги Наций. В статье 22, в частности, отмечалось: «Некоторые области, принадлежавшие ранее Османской империи, достигли такой степени развития, что их существование в качестве независимых наций может быть временно признано с условием, что советы и помощь Мандатария будут направлять их управление впредь до момента, когда они окажутся способными сами руководить собой» [1]. Следует отметить, что Международный Суд признал статью 22 Устава как источник права на самоопределение народов подмандатных территорий [2].

Казалось, что ничто в будущем палестинскому народу не помешает соз-

дать собственное государство. Однако процесс создания палестинского государства был осложнён еврейской иммиграцией на территорию Палестины. Следует отметить, что члены сионистской организации во главе с Х. Вейцманом добились уже после Первой мировой войны, завершившейся для Турции поражением, аудиенции с министром иностранных дел Великобритании, А. Бальфуром, поскольку контроль над Палестиной теперь должна была осуществлять Великобритания. Произошедшая летом 1917 г. встреча положила начало рассмотрению в правительстве проекта декларации, поддерживающей сионистскую идею. В первоначальном варианте говорилось, что правительство Великобритании «выражает свое согласие с принципом признания Палестины национальным очагом еврейского народа». Если бы не сопротивление антисионистски настроенного Э. Монтегю, кабинет министров утвердил бы декларацию в таком виде. В результате нескольких неудачных попыток утверждения текст декларации был изменен. Теперь лишь упоминалось о положительном отношении к «идее создания национально-еврейского очага» [3].

В данной ситуации можно говорить о ведении так называемой двойной игры, поскольку в 1915–16 гг. велась



активная переписка между Верховным комиссаром в Египте сэром Г. Мак-Магоном и эмиром Мекки шерифом Хусейном [4] о том, что в будущем управление Палестиной будет осуществляться арабами.

В результате закулисных переговоров в ноябре 1917 г. в так называемой «Декларации Бальфура» британское правительство провозгласило, что оно является сторонником «создания в Палестине национального очага для еврейского народа», при этом подразумевается, «что не должно производиться никаких действий, которые могли бы нарушить гражданские и религиозные права существующих нееврейских общин в Палестине» [5, с. 3].

Чтобы рассеять опасения арабских стран, вызванные этим шагом, английское правительство выступило с дополнительными заверениями. 4 января 1918 г. оно направило шерифу Хусейну специальное послание, в котором указывалось: «Державы Антанты решительно выступают за то, чтобы арабской расе была предоставлена полная возможность для нового образования нации в мире. ... Что касается Палестины, то мы полны решимости не допустить подчинение одного народа другим» [6].

16 июня 1918 г. в ответ на официальный запрос семи арабских делегатов из разных уголков Османской империи британское правительство публично заверило арабов, что оно будет соблюдать свои предыдущие обещания. Британцы подтвердили свою позицию и в отношении арабских территорий (включая Палестину), заявив, «что будущее правительство этих территорий должно быть основано на принципе согласия подчиненных» [7].

Несмотря на эти заверения, английское правительство приступило к проведению политики, провозглашенной в «Декларации Бальфура». К критическому вопросу о месте Палестины в переписке между Хусейном и Макмагоном возвратились лишь более чем через двадцать лет после того, как в 1939 г. эта переписка была опубликована. Для рассмотрения этого вопроса был назначен комитет, состоящий из представителей правительства Великобритании и арабов. Каждая сторона по-своему истолковала эту переписку, однако в выводе доклада этого комитета решительно подразумевалось, что

английское правительство не имело права отчуждать территорию Палестины: «Комитет, однако, считает, что из этих заявлений со всей очевидностью явствует, что правительство Его Величества не было свободно распоряжаться Палестиной без учета пожеланий и интересов населения» [8, с. 11].

Надо отметить, что «Декларация Бальфура» не имела никакой юридической силы для населения Палестины. В качестве примера можно привести слова профессора С. Линовица: «Наиболее значительным и неопровержимым фактом является, однако, то, что с юридической точки зрения Декларация сама по себе не имеет никакой силы, ибо Великобритания не имела суверенных прав на Палестину. Палестина ей не принадлежала, и она не имела права распоряжаться этой землей. В Декларации изложены лишь намерения Великобритании и не более того. Профессор У. Хокинг в 1932 г. также писал, что правовая логика арабов, направленная против законности Декларации Бальфура, в настоящее время, вероятно, неопровержима [9, с. 372–374].

Лорд Керзон, который сменил Бальфура на посту министра иностранных дел и который был против его политики, тоже высказывал недовольство этим документом: «Декларация предусматривает еврейское государство, еврейскую нацию, в то время как арабским населением будут управлять евреи» [10].

Таким образом, видно, что в 1919 г. намерение союзнических держав, за исключением Соединенных Штатов Америки, заключалось не в предоставлении права на самоопределение коренному народу Палестины, а в обеспечении условий для создания в Палестине «еврейского национального очага». Однако Соединенные Штаты Америки также поддержали мандат на Палестину. Мандат на Палестину вступил в силу 4 июля 1922 г. В статье 2 Мандата отмечалось: «Мандатарий несет ответственность за создание в стране таких политических, административных и экономических условий, которые обеспечат создание еврейского национального очага, и несет ответственность за обеспечение гражданских и религиозных прав всех жителей Палестины не зависимо от расовой и религиозной принадлежности. В тоже

время в статье 6 отмечалось: «Администрация Палестины без ущерба правам и положению других слоев населения содействует эмиграции евреев при соответствующих условиях и поощряет плотное заселение евреями земель, в том числе государственных и не обрабатываемых земель, которые не используются для общественных целей».

В то же время сионистское движение утверждало, что мандат служит в качестве международного ордера на создание еврейского государства.

И действительно, в течение 30 лет управления Великобританией, с 1917 по 1947 гт., демографический состав Палестины изменился. Еврейская община, которая в 1917 г. насчитывала 56 000, к 1946 г. составила 608 000 человек [11, с. 10].

Для понятия ситуации, которая сложилась в Палестине, важное значение имеет заключение Комиссии Кинга-Крейна. Это комиссия была направлена Президентом Вильсоном для оценки положения в Сирии и Палестине и пришла к выводу, что примерно девять десятых населения является лицами нееврейского происхождения, и категорически выступила против всей сионистской программы [12, с. 313–314].

Первая причина недействительности мандата заключается в том, что, одобрив «Декларацию Бальфура» и приняв концепцию создания еврейского национального очага в Палестине, был нарушен суверенитет народа Палестины и его неотъемлемое право на независимость и самоопределение. Палестина была национальным очагом палестинцев с незапамятных времен. Создание в этой стране национального очага для чуждого народа было нарушением законных прав жителей этой страны. Лига Наций, равно как и английское правительство, не имела никакого права распоряжаться Палестиной или предоставлять евреям какие-либо политические или территориальные права в этой стране. И поскольку мандат означал признание тех или иных прав иностранных евреев в Палестине, он был недействительным.

Второй причиной недействительности мандата является то, что он нарушил букву и дух статьи 22 Устава Лиги Наций, на основе которого он должен был разрабатываться. Мандат явился нарушением положений статьи 22 в трех аспектах:



а) В Уставе мандат рассматривался как наилучший способ достижения главной цели – обеспечения благосостояния и развития народов подмандатных территорий.

Был ли задуман мандат на Палестину во имя того, чтобы обеспечить благосостояние и развитие Палестины? Ответ можно найти в положениях самого мандата. Мандатом предусматривалось создание в Палестине национального очага для другого народа в нарушение прав и воли палестинцев. В нем содержалось требование о том, чтобы мандатарий создал в стране такие политические, административные и экономические условия, которые обеспечили бы создание еврейского национального очага. Согласно его положениям мандатарий должен был содействовать иммиграции евреев в Палестину. В нем предусматривалось, что иностранный орган, известный как Сионистская организация, должен быть призван в качестве общественного органа, цель которого состояла в сотрудничестве с администрацией в Палестине и оказании ей консультационной помощи в вопросах, касавшихся создания еврейского национального очага. Совершенно очевидно, что, хотя система мандатов была задумана в интересах жителей подмандатной территории, мандат на Палестину был задуман в интересах другого народа за пределами Палестины и противоречил основополагающей концепции мандата. Как заметил лорд Айлингтон, выступая против включения «Декларации Бальфура» в мандат на Палестину, «Мандат на Палестину представляет собой подлинное извращение системы мандатов». Этот же лорд добавил: «Когда уважаемые лорды прочтут в статье 22, ... что благосостояние и развитие этих народов составляют священную миссию цивилизации и когда они воспримут это как суть системы мандатов, я думаю, они убедятся в том, что мы уходим от этой цели очень далеко, откладывая самоуправление в Палестине до того времени, когда ее население захлебнется в потоке представителей чуждой ему расы».

б) Мандат на Палестину противоречил также конкретной концепции мандатов, предусмотренной в статье 22 для стран, отторгнутых от Турции в конце первой мировой войны. В отношении

этих стран предлагалось ограничить мандат предоставлением временной консультационной помощи и поддержки. Едва ли народ Палестины, равно как и другие арабские народы, отторгнутые от Турции, нуждались в административной консультативной и прочей помощи со стороны мандатария. Их уровень культуры был несколько не ниже тогдашнего уровня культуры многих стран-членов Лиги Наций. Арабские нации активно участвовали вместе с турками в управлении своей страной. Их политическая зрелость и административный опыт вполне соответствовали уровню политической зрелости и административного опыта турок.

Как бы то ни было, авторы мандата на Палестину не ограничили роль мандатария лишь оказанием консультативной помощи и поддержки, а наделили его «всею полнотою законодательной и административной власти» (статья 1). Такая «полнота законодательной и административной власти» предусматривалась не в интересах жителей, а фактически использовалась для насильственного создания еврейского национального очага в Палестине.

Вся концепция мандата на Палестину является полной противоположностью концепции мандата на Сирию и Ливан, который был выдан Франции 24 июля 1922 г. Этот мандат соответствовал статье 22 Пакта.

Третья причина недействительности мандата объясняется тем фактом, что одобрение в нем «Декларации Бальфура» и ее осуществление противоречили гарантиям и обязательствам, которые Великобритания и союзные державы дали арабам в ходе Первой мировой войны. То, что палестинским арабам отказали в их праве на независимость и открыли их страну для иммиграции иностранцев, явилось нарушением этих обязательств [13, с. 30–33].

Примечательно, что Международный Суд в консультативном заключении 2004 г. об «Израильском разделительном барьере» пришел к выводу, что, когда Османская империя потеряла суверенитет, по-видимому, появилось палестинское государство [14].

В августе 1929 г. после столкновения между арабами и евреями в Иерусалиме началось второе восстание в Палестине. Тогда лозунгами восставших стало следующее: отмена мандата

Великобритании на Палестину, а также предоставление Палестине национальной независимости, но главное – прекращение еврейской иммиграции в Палестину, в результате которой сионисты захватывали все новые и новые земли. Однако очаги этого восстания были в течение недели разгромлены войсками Великобритании [15, с. 10].

В октябре 1936 г., после начала очередного восстания арабов в Палестине, была создана Комиссия Пиля – палестинская королевская комиссия, председателем которой был назначен лорд Пиль. 11 ноября 1936 г. она прибыла в Палестину и уже 18 января 1937 г. возвратилась в Великобританию. По результатам своей работы она с учетом непримиримых, а также усиливающихся разногласий между национальными движениями арабов и евреев заключила, что дальнейшее осуществление мандата Великобритании на Палестину не представляется возможным и вследствие этого рекомендовала прекратить его действие. Кроме того, Комиссия Пиля выдвинула рекомендацию разделить Палестину на три части: 1) английскую, которая включала бы Иерусалим с прилегающей к нему областью Иудейских гор (Вифлеем и др.), а также коридор до порта Яффа на Средиземном море; 2) арабскую, которая предназначалась для создания арабского государства; 3) еврейскую, которая предназначалась для создания еврейского государства.

Доклад был опубликован 7 июля 1937 г. и он вызвал негодование в Палестине, причем среди арабов и евреев, т. е. только усугублял всю остроту сложившихся к тому моменту противоречий между ними [15, с. 12].

В целях изучения рекомендаций, сделанных Комиссией Пиля на месте, т. е. в Палестине, в январе 1938 г. была создана так называемая Комиссия Вудхеда. 9 ноября 1938 г. она опубликовала отчет о проделанной работе: в нем, в частности, подтверждалась необходимость разделения Палестины на два государства: арабское и еврейское, а также оставить часть Палестины под контролем Великобритании [15, с. 13].

Нерешенность и сложность этой проблемы вынудила Англию создать в 1939 г. в Лондоне первую в истории международную встречу представителей арабских стран (Египет, Ирак,



Саудовская Аравия, Йемен, Трансиордания и руководителей арабских палестинских партий) и Англии совместно с представителями еврейского и арабского населения Палестины, которая, однако, положительных результатов не дала. Конференция с самого начала своей работы зашла в тупик, так как стороны выступали с диаметрально противоположными требованиями: арабская делегация настаивала на предоставлении Палестине независимости, а сионисты требовали отмены всех ограничений на иммиграцию и официального санкционирования Англией создания независимого еврейского государства [16, с. 65].

В мае 1939 г., вскоре после провала конференции, Англия без согласования с заинтересованными сторонами выпустила «Белую книгу» о своей политике в Палестине. Этот документ предусматривал, что через десять лет будет образовано единое арабо-еврейское государство, которое заключит союзный договор с Англией. Предполагалось, что в течение десятилетия переходного периода к управлению страной будут допускаться под строгим британским контролем арабские и еврейские лидеры. В течение первых пяти лет разрешалась иммиграция 75 тыс. евреев, а затем въездные квоты должны были согласовываться с арабской стороной. В некоторых районах ограничивалась скупка земель евреями [16, с. 65]. Однако и «Белая книга» потерпела фиаско. Не в последнюю очередь из-за позиции сионистов.

В связи с этим летом 1945 г. была образована англо-американская комиссия по Палестине, выработавшая так называемый план Греди-Моррисона, согласно которому предполагалось создание в Палестине кантонального государства. При этом Иерусалим и Вифлеем должны были быть выделены в отдельный анклав, управляемый английским верховным комиссаром Палестины – сэром Э. Кеннингемом [16, с. 68]. Однако в октябре 1945 г. арабские государства-члены ЛАГ на второй сессии Совета Лиги, которая проходила в Каире под председательством Сирии, категорически отвергли план Греди-Моррисона, настаивая на предоставлении Палестине независимости. Так появился проект Моррисона, согласно которому Палестину предполагалось разделить на четыре региона. В двух из них (с центрами в Иерусалиме и Негеве) сохранялось правление английских

мандатных властей, а в остальных двух (арабском и еврейском) устанавливалось частичное самоуправление [16, с. 75]. В сентябре 1946 г. в Лондоне при участии членов-государств ЛАГ проект Моррисона был поставлен на голосование, но еще до приезда в Лондон представители арабских государств во время заседания политического комитета ЛАГ в Александрии 13–14 августа 1946 г., отвергли проект Моррисона и выдвинули свой проект урегулирования палестинской проблемы. В соответствии с Александрийским проектом урегулирования в Палестине должно создаваться временное правительство, состоящее из семи арабских и трех еврейских министров. Временное правительство первым делом должно подготовить выборы в Законодательное собрание, состоящее из 60 депутатов. По проекту предполагалось принятие конституции, где оговаривается, что Палестина должна быть неделимым государством и должна быть прекращена иммиграция евреев в Палестину [17, с. 410].

Однако и этот план не нашёл поддержки ни среди арабского, ни среди еврейского населения. Следующий этап решения палестинского вопроса был связан с рассмотрением этой проблемы в рамках ООН, куда обратилась Великобритания в связи с тем, что она была неспособна решить этот вопрос самостоятельно.

Выводы и перспективы дальнейших исследований. Таким образом, можно прийти к выводу, что, несмотря на то, что право на самоопределение палестинского народа было гарантировано еще в Уставе Лиги Наций, в связи с позицией Великобритании оно так и не было реализовано палестинским народом, что вызвало серьёзное международное напряжение и сделало необходимым рассмотрение этого вопроса в рамках Организации Объединённых Наций. В дальнейшем считаем необходимым рассмотрение решения «палестинского вопроса» в рамках ООН.

Список использованной литературы:

1. Устав Лиги Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://doc20vek.ru/node/451>.
2. Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Palestinian Occupied Territory, Legal Consequences of

the Construction of a Wall in the Palestinian Occupied Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004. – 88 p.

3. Кандель Ф. Земля под ногами. Из истории освоения и заселения Эрец Исраэль. – 279 с.

4. The Israel–Arab Reader. A Documentary History of the Middle East Conflict / ed. by W. Laqueur Middlesex, 1969. – P. 33–35.

5. Вопрос о Палестине и Организация Объединённых Наций. – 130 с.

6. Correspondence between Sir Henry McMahon and the Sherif Hussein of Mecca, July 1915 – March 1916. With a map. (Cmd. 5957.) // Parliamentary Papers. – 1938–39. – Vol. 27.

7. George Antonious in his classic. The Arab Awakening. Cites only 8 letter. – New York, 1946. – 34 p.

8. Report of a Committee on Correspondence between Sir Henry McMahon and the Sherif of Mecca, Cmd. 5974 (1939). – 11 p.

9. Hocking W. Ernest The Spirit of World Politics. – New York : Macmillan, 1932. – P. 372–374.

10. British Government :Public Record Office, Foreign Office No. 371/5114 Thomas Mallison and Sally Mallison, Palestine Problem in International Law // Essex : Longman Group Limited, 1986. – P. 63–66.

11. Government of Palestine A Survey of Palestine – Supplement, Jerusalem, 1947. – 10 p.

12. Emerson R. From Empire to Nation. – Cambridge : Rarvard Universi press, 1967. – P. 313–314.

13. Cattan H. Palestine and International Law. – London : Longman, 1973. – 389 p.

14. See Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory // Advisory Opinion. – 2004. – I.C.J. 136. – July 9.

15. Кузнецов Д. Арабо-израильский конфликт: История и современность. Очерк событий. Документы и материалы : [учеб. пособие] / Д. Кузнецов. – Благовещенск : Изд-во БГПУ, 2006. – 289 с.

16. Жамкоян М. Лига Арабских государств и проблема палестинского урегулирования в 1945–1967 гг. : дис. ... канд. истор. наук : спец. 07.00.15 / М. Жамкоян. – СПб., 2003. – 144 с.

17. Boutros-Ghali. The Arab League, Chapter I The Place of the Arab Court of Justice in the League of Arab States // Boutros-Ghali. – 1986. – 536 p.