

СВЯТЫНИ КАК СПУСКОВОЙ МЕХАНИЗМ ЭСКАЛАЦИИ НАПРЯЖЕННОСТИ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ: ПРИМЕР ГОСУДАРСТВА ПАЛЕСТИНЫ

Екатерина Вячеславовна Киселёва

кандидат юридических наук
доцент кафедры международного права
юридического института
Российского университета дружбы народов
117198, Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6
kiseleva_ev@rudn.university

Для цитирования: *Киселёва Е. В.* Святыни как спусковой механизм эскалации напряженности в международных отношениях: пример Государства Палестины // *Праксис*. 2021. № 2 (7). С. 139–147. DOI: 10.31802/PRAXIS.2021.7.2.010

Аннотация

УДК 348.07

Защита культурных ценностей имеет как национальное, так и международное значение. ЮНЕСКО является специализированным учреждением ООН, в наибольшей степени способствующим государствам в сохранении всемирного культурного наследия. Однако даже вопросы поддержания Святых мест могут быть использованы в политических целях, что наглядно показывает пример Государства Палестины. Принятие Палестины в ЮНЕСКО стало основанием для прекращения выплаты членских взносов ЮНЕСКО со стороны США и Израиля, принятие резолюции, в которой касательно объектов Храмовой горы были использованы только мусульманские обозначения, послужило поводом для выхода США и Израиля из ЮНЕСКО и толчком к реализации переноса дипломатического представительства США в Израиле из Тель-Авива в Иерусалим в нарушение действующего международного права, что было обжаловано, в свою очередь, Палестиной

в Международный Суд ООН. На жизнь верующих христиан, иудеев и мусульман политические перипетии сказываются осложнением доступа к Святым местам.

Ключевые слова: международное право, международные отношения, Государство Палестина, Израиль, ЮНЕСКО, Иерусалим, Святые места

Shrines as a Trigger for Escalating Tensions in International Relations: The Case of the State of Palestine

Ekaterina V. Kiseleva

PhD in Law

Associate Professor at the Department of International Law

at the Peoples' Friendship University of Russia

6 Miklukho-Maklaya Street, Moscow 117198, Russia

kiseleva_ev@rudn.university

For citation: Kiseleva, Ekaterina V. "Shrines as a Trigger for Escalating Tensions in International Relations: The Case of the State of Palestine". *Praxis*, № 2 (7), 2021, pp. 139–147 (in Russian). DOI: 10.31802/PRAXIS.2021.7.2.010

Abstract. The protection of cultural heritage has both national and international importance. UNESCO is a specialized agency of the United Nations that is most conducive to helping states in the preservation of the world cultural heritage. However, even the maintenance of Holy Places can be used for political purposes, and that can be clearly shown by the example of the State of Palestine. The admission of Palestine to UNESCO became the reason for the termination of the UNESCO membership fees payment by the United States of America and Israel; the adoption of a resolution in which only Muslim designations were used for the Temple Mount sites, served as a reason for the withdrawal of the United States of America and Israel from UNESCO and as an impetus for the implementation of the transfer of the diplomatic mission of the United States of America in Israel from Tel Aviv to Jerusalem in violation of international law, what Palestine, in turn, appealed to the International Court of Justice. Political vicissitudes affect the lives of believing Christians, Jews and Muslims by complicating access to the Holy Places.

Keywords: international law, international relations, State of Palestine, Israel, UNESCO, Jerusalem, Holy Places.

Не углубляясь в историю государства Палестина¹, отметим несколько событий XX в., которые показали, насколько вопрос охраны святынь может быть использован для нагнетания напряженности в международных отношениях².

Оказавшись после распада Османской империи, завершения Первой мировой войны и образования Лиги наций под управлением Великобритании в рамках системы мандатов, Палестина должна была обрести независимость по решению Генеральной Ассамблеи ООН, выраженном в Плане раздела Палестины от 29 ноября 1947 г.³ Не согласившись с этим планом и пройдя несколько вооруженных конфликтов с Израилем на протяжении второй половины XX в., Палестина провозгласила свою государственность 15 ноября 1988 г., что было принято к сведению Генеральной Ассамблеей ООН⁴, решения которой отражают мнение большинства государств мира, поскольку принимаются простым или квалифицированным большинством голосов согласно ст. 18 Устава ООН. Применительно к голосованию по резолюциям о Палестине 15 декабря 1988 г. большинство было значительным (от 104 «за», 2 «против» при 36 воздержавшихся по упомянутой резолюции, до 138 — 2 — 2, соответственно, по другой также о Палестине, принятой в тот же день⁵).

Первая международная межправительственная организация, куда Палестина была принята как государство — это ЮНЕСКО, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Членом ЮНЕСКО Государство Палестина стала 23 ноября 2011 г.

Безусловно, в обращении за полноправным статусом в ЮНЕСКО был и политический аспект. Как отметил в интервью РИА Новости официальный представитель правительства Палестинской национальной администрации Гассан аль-Хатиб, «Это прогресс, который доказывает рост понимания со стороны международного сообщества палестинских требований — свободы и создания своего государства. Это решение

- 1 См. подробно: *Моисеев Е. Г.* Процесс урегулирования ближневосточного конфликта // *Lex Russica*. № 4. М., 2013. С. 367–378; *Моисеев Е. Г.* Международно-правовые основы ближневосточного урегулирования // *Lex Russica*. № 4. М., 2009. С. 917–933.
- 2 О периоде, предшествующем рассматриваемому, см.: *Крылов А. В.* Проблема статуса Святых мест в Иерусалиме и ее влияние на палестино-израильский конфликт // *Международная аналитика*. 2016. Вып. 2 (16). С. 67–82.
- 3 Резолюция ГА ООН 181 (II) от 29 ноября 1947 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/181%28II%29>
- 4 Резолюция ГА ООН 43/177 от 15 декабря 1988 года. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/43/177>
- 5 См.: Резолюции 43-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1988–1989 годы). URL: <https://www.un.org/ru/ga/43/docs/43res.shtml>

(о принятии в ЮНЕСКО) — одобрение палестинской политики в мире»⁶. За резолюцию о приеме Палестины в ЮНЕСКО, в которой указывалось, что с просьбой о приеме Палестина обращалась в ЮНЕСКО ежегодно с 1989 г.⁷, проголосовали 107 государств (включая Россию, Францию, Норвегию), тогда как против — всего 14 (среди которых, помимо США и Израиля, Германия, Швеция, Канада)⁸.

Однако верно и то, что с вступлением Палестины в ЮНЕСКО расширились возможности Палестины для охраны всемирного культурного наследия, находящегося на ее территории. К настоящему моменту таких объектов три: Базилика Рождества Христова и тропа паломников, Вифлеем (с 2012 г.), земля оливо и виноградников. Культурный ландшафт южной части Иерусалима, Батир (с 2014 г.), Старый город Хеврон / Эль-Халиль (с 2017 г.), — и еще 13 находятся в предварительном списке, включая Древний Иерихон, гору Горизим и самаритяне, Кумран (пещеры и монастырь, местонахождение свитков Мертвого моря) и др.⁹

В ответ на решение ЮНЕСКО о принятии Государства Палестины Соединенные Штаты Америки и Израиль приостановили выплату членских взносов, категорически не согласившись с предпринятым шагом.

В 2012 г. Палестина получила статус государства-наблюдателя в ООН¹⁰. В пятистраничной резолюции, посвященной этому вопросу, признан, среди прочего, и полноправный характер членства Палестины в ЮНЕСКО и других международных межправительственных организациях (в Лиге арабских государств, Организации исламского сотрудничества и др.; преамбула).

В настоящее время Государство Палестину признали более 130 государств, однако полноправное членство в ООН едва ли состоится в обозримой перспективе, поскольку согласно ч. 2 ст. 4 Устава ООН оно «производится постановлением Генеральной Ассамблеи по рекомендации Совета Безопасности», а в Совете Безопасности на подобную рекомендацию вето будет предсказуемо наложено, как минимум, США.

6 ПНА считает вступление в ЮНЕСКО дипломатической победой над Израилем. URL: <https://ria.ru/20111031/476723640.html>

7 Генеральная конференция ЮНЕСКО, 36-ая сессия, Париж, 2011 г. Просьба о приеме Палестины в ЮНЕСКО. Проект резолюции по п. 9.1. повестки дня. 29 октября 2011 г. Док. ЮНЕСКО 36 C/PLEN/DR.1. URL: <https://unispal.un.org/pdfs/36CPLNDR1r.pdf>

8 ПНА считает вступление в ЮНЕСКО дипломатической победой над Израилем. URL: <https://ria.ru/20111031/476723640.html>

9 Key facts and figures on Palestine // UNESCO. URL: https://en.unesco.org/system/files/countries/Home/pse_facts_figures.pdf

10 Резолюция ГА ООН «Статус Палестины в Организации Объединенных Наций» A/67/L.28 от 26 ноября 2012 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/67/L.28>

В рамках ЮНЕСКО государства сотрудничают, среди прочего, для поддержания и сохранения всемирного культурного наследия, что применительно к Святой Земле стало отдельным триггером напряженности.

В октябре 2016 г. Израиль приостановил сотрудничество с ЮНЕСКО (отозвал своего представителя при организации¹¹) в ответ на решение по Иерусалиму, в котором вместо понятия «Храмовая гора» фигурировали лишь упоминания мечети Аль-Акса/Аль-Харам аш-Шариф¹², хотя по тексту ясно, что речь шла не о Храмовой горе в целом, включающей Стену плача, а в большей степени именно о мусульманских святынях. В пп. 5 и 13 решения, где собственно говорится о святых местах именно мусульман, речь идет конкретно о мечети Аль-Акса и иных исламских памятниках.

Летом 2017 года Израиль выразил возмущение признанием объектом всемирного наследия Старого города Хеврона (Палестина)¹³, где находится Пещера Патриархов. Премьер-министр Израиля выразил это следующими словами: «Связь между Израилем и Пещерой Праотцев в Хевроне является имущественной и исторической. Вряд ли существует подобный пример в истории человечества. Это, разумеется, не помешало Комитету всемирного наследия ЮНЕСКО принять в пятницу очередную абсурдную резолюцию — признать Пещеру Праотцев, эту же пещеру Махпэйлу, палестинским объектом национального наследия.

В ответ на эту резолюцию я решил сократить взнос Израиля в ООН ещё на один миллион долларов и передать эти деньги на создание Музея еврейского наследия в городах Кирьят-Арба и Хеврон, а также на финансирование других проектов, связанных с национальным наследием в Хевроне»¹⁴.

- 11 Биньямин Нетаниягу: «Слепота ЮНЕСКО заслуживает всяческого осуждения». Сообщение пресс-службы министерства главы правительства Израиля. 26.10.2016. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-discusses-UNESCO-decision-about-the-Jews-and-the-Temple.aspx>
- 12 Текст решения: World Heritage Committee. Decision: 40 COM 7A.13. Old City of Jerusalem and its Walls (site proposed by Jordan) (C 148 rev). URL: <http://whc.unesco.org/en/decisions/6818/> См. также: Гатилев назвал «излишне эмоциональной» реакцию Израиля на резолюции ЮНЕСКО. РИА Новости. 28.10.2016 (обновлено: 13:51 15.03.2021). URL: <https://ria.ru/20161028/1480176154.html>
- 13 World Heritage Committee. Decision: 41 COM 8C.1. Update of the List of World Heritage in Danger (Inscribed Properties). URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6925/>
- 14 Премьер-министр Биньямин Нетаниягу — о связи Израиля с Хевроном и ситуации в Сирии. Сообщение пресс-службы министерства главы правительства Израиля. 09.07.2017. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/PressRoom/2017/Pages/PM-Netanyahu-Israel-historical-connection-to-Hebron-beyond-comparison-in-history.aspx>

Налицо еще одно передергивание Израилем сути произошедшего: не палестинским наследием признала ЮНЕСКО Хеврон, а объектом всемирного наследия, которое в соответствии с Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (в которой Израиль участвует с 1999 г.) определяется следующим образом:

«памятники: произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов, которые имеют *выдающуюся универсальную ценность* с точки зрения истории, искусства или науки; ансамбли: группы изолированных или объединенных строений, архитектура, единство или связь с пейзажем которых представляют *выдающуюся универсальную ценность* с точки зрения истории, искусства или науки; достопримечательные места: произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие *выдающуюся универсальную ценность* с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии» (ст. 1 Конвенции, выделение добавлено).

Более того, в ст. 6 Конвенции специально подчеркивается, что «[п]олностью уважая суверенитет государств, на территории которых находится культурное и природное наследие, определяемое в статьях 1 и 2, и не ущемляя прав, предусмотренных национальным законодательством в отношении указанного наследия, государства — стороны настоящей Конвенции признают, что оно является *всеобщим наследием*, для охраны которого все международное сообщество обязано сотрудничать» (выделение добавлено).

В октябре 2017 г. США¹⁵, а за ними и Израиль¹⁶ заявили о выходе из ЮНЕСКО. Как указано в заявлении США, «[э]то решение не было легким, и оно отражает нашу обеспокоенность по поводу растущей задолженности в ЮНЕСКО, необходимости коренной реформы в организации и продолжающихся антиизраильских настроений в ЮНЕСКО»¹⁷. Представляется что формальным поводом послужило первое (накопление значительной суммы задолженности по членским взносам, выплату которых США не возобновляли после приостановления в знак протеста

15 Заявление Официального представителя Хизер Нойерт о выходе США из ЮНЕСКО. 12 октября 2017 года. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/united-states-withdraws-from-unesco-ru/>

16 Израиль выйдет из ЮНЕСКО через год. Новости ООН. 29 декабря 2017. URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/12/1520892>

17 Заявление Официального представителя Хизер Нойерт о выходе США из ЮНЕСКО. 12 октября 2017 года. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/united-states-withdraws-from-unesco-ru/>

после приема Государства Палестины), а причиной стало последнее («антиизраильские настроения», выразившиеся в очередном докладе ЮНЕСКО, расцененном как антиизраильский).

Ответным шагом со стороны США на «обиду» союзнику стал перенос посольства из Тель-Авива в Иерусалим в нарушение как решений Совета Безопасности ООН касательно Палестины, так и норм Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г., что было обжаловано Палестиной в Международный Суд ООН 28 сентября 2018 г.¹⁸ На самом деле решение о переносе было принято еще в 1995 г. Как писал об этом профессор А. В. Крылов: «В октябре 1995 г. Конгресс США проголосовал большинством голосов за решение о переводе американского посольства из Тель-Авива в Иерусалим. Решение основывалось на следующих аргументах: 1) каждое независимое государство имеет право установить его столицу в любой части своей страны; 2) Иерусалим de facto является столицей Израиля и резиденцией израильского президента, парламента, Верховного Суда и различных министерств, государственных институтов и учреждений. 3) Город был разделен с 1948 до 1967, но евреям не позволяли посещать их Святые места. 4) Город стал объединенной столицей Израиля, начиная с 1967, обеспечивая полную гарантию свободного доступа к Святым местам для верующих всех религий»¹⁹. Решение лишь воплощено в жизнь было позднее. В настоящее время дело находится на рассмотрении Международного Суда ООН²⁰.

Таким образом, пример Палестины показывает, как сотрудничество по вопросам культуры может использоваться в политических целях в качестве аргументов решения более глубоких проблем, может само стать жертвой политических противоречий и породить сложности в международных правовых отношениях в иных сферах.

18 Подробнее об этом деле см.: *Ильинская О. И.* Перенос Посольства Соединенных Штатов в Иерусалим (Палестина против Соединенных Штатов Америки) // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 12. С. 123–126.

19 *Крылов А. В.* Международно-правовые аспекты статуса Святых мест Иерусалима // Проблема статуса святынь. С. 76; *Крылов А. В.* Международно-правовые аспекты статуса Святынь Иерусалима // Православный Палестинский сборник. Вып. 109. М.: Индик, 2014. URL: <https://mgimo.ru/library/publications/1008708/>; *Крылов А. В.* Проблема статуса Святынь в Иерусалиме и ее влияние на палестино-израильский конфликт // Международная аналитика. 2016. Вып. 2 (16). С. 76.

20 См.: Relocation of the United States Embassy to Jerusalem (Palestine v. United States of America). Latest developments. URL: <https://icj-cij.org/en/case/176>

Источники

- Биньямин Нетаниягу: «Слепота ЮНЕСКО заслуживает всяческого осуждения». Сообщение пресс-службы министерства главы правительства Израиля. 26.10.2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/PressRoom/2016/Pages/PM-Netanyahu-discusses-UNESCO-decision-about-the-Jews-and-the-Temple.aspx> (дата обращения 20.11.2021).
- Генеральная конференция ЮНЕСКО, 36-ая сессия, Париж, 2011 г. Просьба о приеме Палестины в ЮНЕСКО. Проект резолюции по п. 9.1. повестки дня. 29 октября 2011 г. Док. ЮНЕСКО 36 C/PLEN/DR.1. [Электронный ресурс]. URL: <https://unispal.un.org/pdfs/36CPLENDR1r.pdf> (дата обращения 20.11.2021).
- Заявление Официального представителя Хизер Нойерт о выходе США из ЮНЕСКО. 12 октября 2017 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.usembassy.gov/ru/united-states-withdraws-from-unesco-ru/> (дата обращения 20.11.2021).
- Премьер-министр Биньямин Нетаниягу — о связи Израиля с Хевроном и ситуации в Сирии. Сообщение пресс-службы министерства главы правительства Израиля. 09.07.2017. [Электронный ресурс]. URL: <https://mfa.gov.il/MFARUS/PressRoom/2017/Pages/PM-Netanyahu-Israel-historical-connection-to-Hebron-beyond-comparison-in-history.aspx> (дата обращения 20.11.2021).
- Резолюция ГА ООН «Статус Палестины в Организации Объединенных Наций» A/67/L.28 от 26 ноября 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/67/L.28> (дата обращения 20.11.2021).
- Резолюция ГА ООН 181 (II) от 29 ноября 1947 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/181%28II%29> (дата обращения 20.11.2021).
- Резолюция ГА ООН 43/177 от 15 декабря 1988 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/43/177>. (дата обращения 20.11.2021).
- UNESCO. World Heritage Committee. Decision: 40 COM 7A.13. Old City of Jerusalem and its Walls (site proposed by Jordan) (C 148 rev). [Электронный ресурс]. URL: <http://whc.unesco.org/en/decisions/6818/> (дата обращения 20.11.2021).
- UNESCO. World Heritage Committee. Decision: 41 COM 8C.1. Update of the List of World Heritage in Danger (Inscribed Properties). [Электронный ресурс]. URL: <https://whc.unesco.org/en/decisions/6925/> (дата обращения 20.11.2021).

Литература

- Ильинская О. И.* Перенос Посольства Соединенных Штатов в Иерусалим (Палестина против Соединенных Штатов Америки) // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 12. С. 123–126.
- Крылов А. В.* Международно-правовые аспекты статуса Святых мест Иерусалима // Православный Палестинский сборник. Вып. 109. М.: Индрик, 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/library/publications/1008708/> (дата обращения 20.11.2021).
- Крылов А. В.* Проблема статуса Святых мест в Иерусалиме и ее влияние на палестино-израильский конфликт // Международная аналитика. 2016. Вып. 2 (16). С. 67–82.

Моисеев Е. Г. Процесс урегулирования ближневосточного конфликта // *Lex Russica*. № 4. М.: Изд-во МГЮА, 2013. С. 367–378.

Моисеев Е. Г. Международно-правовые основы ближневосточного урегулирования // *Lex Russica*. № 4. М.: Изд-во МГЮА, 2009. С. 917–933.

Key facts and figures on Palestine / UNESCO. [Электронный ресурс]. URL: https://en.unesco.org/system/files/countries/Home/pse_facts_figures.pdf (дата обращения 20.11.2021).