



UN-HABITAT

Совет управляющих
Программы Организации
Объединенных Наций по
населенным пунктам

Distr.
GENERAL

HSP/GC/19/2/Add.3
17 March 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

Девятнадцатая сессия*

Найроби, 5–9 мая 2003 года

Пункт 4 предварительной повестки дня**

Деятельность Программы Организации
Объединенных Наций по населенным пунктам:
периодический доклад

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОГРАММЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО НАСЕЛЕННЫМ ПУНКТАМ, ООН-ХАБИТАТ: ПЕРИОДИЧЕСКИЙ
ДОКЛАД ДИРЕКТОРА-ИСПОЛНИТЕЛЯ

Добавление

Доклад Директора-исполнителя об осуществлении резолюции 18/12

Положение с жильем на оккупированных палестинских территориях и создание
фонда для населенных пунктов для палестинского народа
на оккупированных палестинских территориях

Введение

1. На своей восемнадцатой сессии в феврале 2001 года Комиссия по населенным пунктам приняла резолюцию 18/12 о незаконных израильских поселениях на оккупированных палестинских территориях. В этой резолюции Комиссия, в частности, просила Директора-исполнителя в пункте 4 постановляющей части «организовать совещание по вопросу создания фонда для населенных пунктов для палестинского народа на оккупированных палестинских территориях», а в пункте 5 постановляющей части – подготовить всеобъемлющий доклад, касающийся «положения с жильем на оккупированных палестинских территориях и проблем, вызванных израильскими незаконными действиями в этом отношении...». На основании этой резолюции Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) провела работу на местах на оккупированных палестинских территориях, в ходе которой состоялись дискуссии со

* В своей резолюции 56/206 от 21 декабря 2001 года Генеральная Ассамблея преобразовала Комиссию по населенным пунктам в Совет управляющих Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), являющейся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи. Нынешнюю сессию было решено считать не первой, а девятнадцатой сессией Совета управляющих, с тем чтобы отразить преемственность и связь между Советом управляющих и Комиссией по населенным пунктам.

** HSP/GC/19/1.

K0360887 290403

Из соображений экономии настоящий документ напечатан в ограниченном количестве экземпляров. Просьба к делегатам приносить свои копии на заседания и не запрашивать дополнительных копий. Настоящий документ отпечатан на экологически чистой бумаге.

многими заинтересованными сторонами из государственных учреждений, институтов гражданского общества, частного сектора и международных организаций.

2. Работа на местах на оккупированных палестинских территориях велась в октябре и ноябре 2002 года двумя группами консультантов, которым оказывал содействие неправительственный научно-исследовательский институт с большим опытом работы на Ближнем Востоке. Поддержка со стороны персонала ООН-Хабитат включала организацию одной совместной миссии с участием консультантов, а также помощь со стороны штаб-квартиры. Сбор информации велся главным образом на консультативных совещаниях с участием широкого круга заинтересованных сторон, а также путем изучения опубликованных докладов и других печатных материалов. К числу заинтересованных сторон, с которыми были проведены беседы, относились: министерства Палестинского органа; государственные и частные организации; палестинские, израильские и международные неправительственные организации; двусторонние организации; учреждения системы Организации Объединенных Наций и Всемирный банк.

3. В основу настоящего доклада легли результаты работы на местах, проведенной консультантами, и другая информация, имеющаяся у секретариата. Он состоит из двух частей: части первой, в которой дается оценка положения с жильем и жилищных потребностей на оккупированных палестинских территориях¹; и части второй, в которой описывается специальная программа в области населенных пунктов для оккупированных палестинских территорий, которая будет финансироваться по линии целевого фонда для технического сотрудничества². При составлении части второй использовались материалы совещания группы экспертов, организованного ООН-Хабитат в январе 2003 года с целью обсудить предложение о создании фонда для населенных пунктов. На этом совещании присутствовали международные эксперты по населенным пунктам из ООН-Хабитат и других организаций. В части второй нашли отражение также итоги совещания представителей государственных структур, состоявшегося 20 февраля 2003 года (см. часть вторую, пункт 53).

Общая ситуация в плане развития

4. За последние два года тупиковая ситуация, в которой оказался палестино-израильский мирный процесс, вылилась в открытый конфликт и стала причиной эскалации боевых действий. Со времени оккупации Западного берега и сектора Газа Израилем в 1967 году число израильских поселений на оккупированных палестинских территориях выросло с 20 в 1977 году (3876 жителей)³ до 128 в настоящее время (205 600 жителей)⁴, из которых 121 поселение находится на Западном берегу и семь – в секторе Газа⁵.

5. Вследствие конфликта и проблем, связанных с государственным управлением, условия жизни в населенных пунктах продолжали ухудшаться. Введение ограничений на передвижение населения и военные операции на оккупированных палестинских территориях способствовали росту безработицы среди палестинцев. Выросли и масштабы нищеты: к категории неимущих отнесены 55 процентов жителей Западного берега и 70 процентов жителей сектора Газа⁶.

6. Нынешний конфликт на оккупированных палестинских территориях негативно отразился на состоянии населенных пунктов: большое количество жилых домов и связанных с ними объектов инфраструктуры были разрушены⁷. После начала второй интифады было повреждено или уничтожено порядка 40 тыс. единиц жилья⁸.

7. В Палестине остро стоит проблема населенных пунктов, которая усугубляется конфликтом, нищетой и отсутствием институционального потенциала у палестинцев. По оценкам, для того чтобы частично решить проблему перенаселенности, необходимо построить порядка 50 тыс. новых домов, а еще 71 тыс. жилищ нуждается в ремонте или расширении. Нынешняя нехватка жилья окажется еще более острой, если принять в расчет жилища, разрушенные или поврежденные в результате ведущихся в настоящее время боевых действий, а также жилища, снесенные на том основании, что они были построены без разрешения. Если нынешний объем жилищного строительства, составляющей в среднем менее 10 тыс. единиц жилья в год⁹, не будет существенно увеличен, то для сокращения дефицита жилья потребуются долгие годы.

8. До сих пор экономика оккупированных палестинских территорий во многом зависела от состояния израильской экономики: в Израиль направлялось 96 процентов палестинского экспорта, а число палестинцев, работавших в Израиле (до интифады), составляло до одной четверти от всей численности занятых палестинцев. В результате смягчения мер в области безопасности в 1998, 1999 и первой части 2000 года в палестинской экономике был отмечен пятипроцентный ежегодный прирост ВВП, что стало наглядным свидетельством потенциальных возможностей для развития в обстановке, свободной от конфликта¹⁰.

9. Средства палестинского государственного бюджета все активнее используются для выплаты заработной платы, а доля средств, выделяемых на инвестиционную деятельность, сокращается. В то же время доноры переключили внимание с развития на решение злободневных проблем. Несмотря на бюджетную поддержку со стороны доноров, Палестинский орган по-прежнему испытывает дефицит финансовых средств, который в 2001 году оценивался в 371 млн. долл. США¹¹.

10. За первые годы интифады (2000–2001 годы) объем промышленного производства сократился как минимум на 65 процентов, что обернулось убытками в размере 556 млн. долл. США¹². Кроме того, резко сократился объем импорта, что обернулось существенным снижением налоговых поступлений в бюджет Палестинского органа. К концу 2001 года экспорт сельскохозяйственной продукции сократился на 30 процентов от его потенциальной стоимости, а экспорт промышленных товаров – на 24 процента от его стоимости¹³.

11. С финансовыми проблемами столкнулись и муниципальные органы. Суммы, перечисляемые из центра, никогда не были особенно крупными, а теперь их размер резко сократился. В то же время поступления из местных источников стали менее стабильными вследствие неблагоприятной политической и экономической обстановки.

Часть первая

ПОЛОЖЕНИЕ С ЖИЛЬЕМ НА ОККУПИРОВАННЫХ ПАЛЕСТИНСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

Введение

12. В настоящей части, подготовленной в ответ на резолюцию 18/12 о незаконных израильских поселениях на оккупированных палестинских территориях, дается оценка положения с жильем и жилищных потребностей на оккупированных палестинских территориях¹⁴. При ее составлении использовались результаты работы на местах, проведенной на оккупированных палестинских территориях в октябре и ноябре 2002 года, и другая информация, имеющаяся у секретариата.

I. СФЕРА ОХВАТА

13. В настоящей части доклада рассказывается о положении с жильем у палестинцев и делается попытка определить последствия строительства израильских поселений и связанных с этих проблем для положения с жильем в регионе. При этом рассматриваются следующие аспекты:

- а) текущее положение с жильем, с уделением особого внимания проблемам, касающимся земли, разрешений на строительство, сноса домов, стоимости жилья, плотности заселения, доступа к объектам инфраструктуры и деградации окружающей среды;
- б) процедуры предоставления жилья, включая поэтапное жилищное строительство на оккупированных палестинских территориях, необходимость разработки жилищной политики и характеристику основных учреждений, занимающихся жилищными вопросами;
- с) основные проблемы, связанные с жильем;
- д) предложения относительно дальнейших действий.

II. ОЦЕНКА

A. Текущее положение с жильем

1. Демографические тенденции

14. По данным переписи населения 1997 года, на палестинской территории проживало несколько более 2,8 млн. палестинцев (таблица 1): 53 процента палестинцев проживало в городских районах, 31 процент – в сельских районах и 16 процентов – в лагерях беженцев¹⁵. Около 64 процентов населения проживало на Западном берегу, остальные 36 процентов – в Газе. Еще 210 тыс. палестинцев проживало в восточной части Иерусалима. Нынешняя численность населения составляет около 3,3 млн. человек, и, согласно прогнозам, к 2010 году эта цифра превысит четырехмиллионную отметку¹⁶ (таблица 1). В структуре населения 49,5 процента составляют женщины, 46,8 процента – дети (в возрасте до 15 лет)¹⁷. По оценкам, численность домохозяйств – основного фактора, определяющего потребность в жилье, – вырастет за десятилетие 2001–2010 годов более чем на 151 тысячу; таким образом, их среднегодовой прирост составит свыше 15 тысяч.

15. Средний размер домохозяйства составлял в 1997 году 6,4 человека, причем в секторе Газа он был выше (6,9 человека), чем на Западном берегу (6,1 человека). И на Западном берегу, и в секторе Газа размер домохозяйств, как правило, более или менее одинаков, но для лагерей беженцев характерны более крупные домохозяйства, чем для деревень и городов¹⁸.

16. На демографические характеристики оккупированных палестинских территорий во многом повлияли проводимая Израилем политика и расширение израильских поселений¹⁹.

Таблица 1: Население и домохозяйства, прогнозы на 1997–2010 годы

Год	Население			Западный берег		Домохозяйства Сектор Газа		Палестинская территория	
	Западный берег	Сектор Газа	Палестинская территория	Всего домо-хозяйств	Новые домо-хозяйства	Всего домо-хозяйств	Новые домо-хозяйства	Всего домо-хозяйств	Новые домо-хозяйства
1997	1 822 021	1 010 158	2 832 179	298 692		146 400		442 528	
1998	1 869 394	1 048 039	2 917 144	306 458	7 766	151 890	5 490	455 804	13 276
1999	1 917 998	1 087 340	3 004 659	314 426	7 968	157 586	5 696	469 478	13 674
2000	1 967 866	1 128 116	3 094 798	322 601	8 175	163 495	5 909	483 562	14 084
2001	2 019 030	1 170 420	3 187 642	330 989	8 388	169 626	6 131	498 069	14 507
2002	2 071 525	1 214 311	3 283 272	339 594	8 606	175 987	6 361	513 011	14 942
2003	2 125 385	1 259 847	3 381 770	348 424	8 829	182 587	6 600	528 402	15 390
2004	2 180 645	1 307 092	3 483 223	357 483	9 059	189 434	6 847	544 254	15 852
2005	2 237 341	1 356 108	3 587 720	366 777	9 295	196 537	7 104	560 581	16 328
2006	2 295 512	1 406 962	3 695 351	376 313	9 536	203 907	7 370	577 399	16 817
2007	2 355 196	1 459 723	3 806 212	386 098	9 784	211 554	7 647	594 721	17 322
2008	2 416 431	1 514 462	3 920 398	396 136	10 039	219 487	7 933	612 562	17 842
2009	2 479 258	1 571 255	4 038 010	406 436	10 300	227 718	8 231	630 939	18 377
2010	2 543 719	1 630 177	4 159 150	417 003	10 567	236 257	8 539	649 867	18 928

Источник: Tiltne, A.A. и Magembe E²⁰.

2. Последствия для палестинских населенных пунктов

17. В 1977 году на Западном берегу и в секторе Газа существовало 20 израильских поселений (3876 жителей)²¹. В настоящее время таких поселений насчитывается 128: 121 на Западном берегу и семь в секторе Газа²². По данным Центрального статистического бюро Израиля, в 1983 году на оккупированных палестинских территориях проживало 23 700 поселенцев, в 2001 году – 205 600 поселенцев²³. Хотя другие источники дают несколько иные оценки, они тем не менее подтверждают общую тенденцию к стремительному росту израильских поселений²⁴.

18. Причины создания израильских поселений в разное время были разными; самые первые поселения в долине реки Иордан были созданы по соображениям безопасности. Одни поселения создавались по историческим причинам, другие – для удовлетворения растущего спроса на дешевое жилье, третьи – по иным причинам. Однако какими бы ни были причины для их создания, поселения размещались таким образом, что это приводило к разобщению групп палестинского населения. Многочисленные объездные дороги, построенные за последнее десятилетие, лишь усугубили эту тенденцию²⁵. Эти дороги, на первые взгляд призванные служить безопасными путями, связывающими поселения с основными городами и транспортными узлами в Израиле, а также обеспечивающие связь между крупными поселениями, затруднили свободное передвижение палестинцев и привели к раздроблению Западного берега²⁶.

19. Рост поселений негативно отразился на положении с жильем на оккупированных палестинских территориях и был признан Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций в качестве нарушения норм в области прав человека, в особенности экономических, социальных и культурных прав. Рост израильских поселений был также немаловажной причиной истощения водных ресурсов, что повлекло за собой неравномерное распределение воды и заставило задуматься над таким серьезным вопросом, как права палестинского народа на водные ресурсы²⁷. Было отмечено следующее: «После начала интифады ситуация с водными ресурсами палестинцев еще больше ухудшилась. В результате закрытия территорий стало чрезвычайно сложно доставлять воду в деревни, которые снабжаются водой только при помощи автоцистерн. Некоторые домохозяйства по две–три недели ждут, когда их бак заполнят водой»²⁸.

3. Последствия контроля над землей и выдачи разрешений на строительство

20. Поскольку в ведении Палестинского органа, как указывалось выше, находится лишь весьма незначительная доля земли на оккупированных палестинских территориях, ее роль в планировании землепользования, управлении городским хозяйством и проведении жилищной политики крайне ограничена. Проводимая оккупационная политика не позволяет создавать новые палестинские поселения на землях, лежащих вне городских границ 1967 года, что представляет собой серьезную проблему в свете необходимости обеспечивать жильем растущее население. Введение ограничений на расширение поселений имело следующие последствия:

- a) сдерживание городского развития на оккупированных палестинских территориях и физического расширения палестинских городов;
- b) увеличение спроса на землю в существующих городских центрах и, как следствие, рост цен на землю;
- c) возникновение у малоимущих домохозяйств трудностей с получением земли и улучшением своих жилищных условий; и
- d) увеличение плотности заселения²⁹.

21. Особенно серьезную проблему представляют собой ограничения на выдачу палестинцам разрешений на строительство, поскольку дома, построенные без разрешения, сносятся, что оборачивается серьезной нехваткой жилья. Строгость этих ограничений зависит от зоны, о которой идет речь. В соответствии с Соглашением по сектору Газа-Иерихону (Осло I) (Каир, 1994 год) и Временным соглашением (Осло II) (Таба, 1995 год) оккупированные палестинские земли были разделены на разные зоны, а израильтянам и палестинцам была предоставлена разная степень юрисдикции. В Соглашении по сектору Газа-Иерихону сектор Газа и город Иерихон на Западном берегу были определены как палестинские автономные районы, но Израиль сохранил за собой функции обеспечения безопасности в некоторых районах сектора Газа (так называемых «желтых зонах»). По Временному соглашению Западный берег был разделен на три зоны контроля: «В шести городах на Западном берегу (в дополнение к Иерихону) Палестинский орган стал вести гражданскими делами и обеспечением внутренней безопасности (зона А); в 420 деревнях в ведение Палестинского органа были переданы гражданские дела, а Израиль сохранил за собой функции обеспечения безопасности (зона В); на остальной территории (зона С) Израиль сохранил за собой право исключительного контроля. [...] В целом зона А по площади составила немногим менее 2 процентов Западного берега, зона В – 26 процентов и зона С – остальные 72 процента»³⁰.

22. Выдача разрешений на строительство в городах и деревнях зоны А входит в обязанности палестинских муниципалитетов, и такие разрешения обычно выдаются при условии, что податель заявления имеет право собственности на землю. Однако в связи с тем, что система оформления прав собственности на землю на Западном берегу и в Газе далека от совершенства, законные владельцы не всегда могут документально подтвердить свою право собственности. В зоне В получить разрешения на строительство сложнее, а в контролируемой Израилем зоне С это сделать крайне сложно. Вместе с тем израильские поселенцы без труда получают разрешения на расширение жилья, а также права на использование земли для сельскохозяйственных нужд и по соображениям безопасности³¹. Разрешения на строительство обычно недешевы: их стоимость колеблется от 6-10 000 долл. США до 25 000 долл. США в Иерусалиме³².

23. О последствиях введения ограничений на строительство красноречиво свидетельствует рассказ главы одного из сельских советов, помещенный во вставке 1:

Вставка 1

Ограничения на строительство в Бейт-Инане: Наджи Джамхур, глава сельского совета³³

«Сегодня у нас имеется 12 000 дунамов земли (3000 акров). Эта земля принадлежит «Вакуфу» [неотчуждаемому исламскому фонду]. У нас в деревне живет 5000 человек. До войны 1948 года наши деревенские земли, вместе с Имвасом и Ялу [деревнями, разрушенными после войны 1967 года], простирались вплоть до прибрежной равнины. Наша деревня славится своими оливковыми и миндальными деревьями. Формально мы находимся в зоне В [зоне совместного израильско-палестинского контроля]. Ограничения на планирование сильно нас стесняют. Мы можем вести строительство только на весьма ограниченной площади – 750 из 12 000 дунамов. Если люди построят дома там, где захотят, придут израильтяне и снесут их. 750 дунамов сельскохозяйственных угодий, на которых разрешается строительство, находятся на крутом склоне этой долины. На вершине холма нам строить запрещено. На вершинах разрешено строить только израильским поселенцам».

4. Поврежденные и разрушенные дома

24. «Разрушение жилых домов и уничтожение имущества [на оккупированных палестинских территориях] превратилось в обычную практику»³⁴. В октябре 2001 года во время своего вторжения в районы, находящиеся под контролем Палестинского органа, Израиль возобновил свою карательную практику уничтожения жилых домов, от которой он отказался еще в 1997 году. Дома уничтожаются для того, чтобы отомстить палестинцам, подозреваемым в совершении нападения на территории Израиля или против израильских поселений. Так, за период с 1987 по 1997 год Израиль полностью уничтожил 449 домов и частично разрушил еще 62 дома. По мнению «Б'Целема» (израильского информационного центра по правам человека, действующего на оккупированных территориях), который является источником таких данных, невозможно точно определить масштабы разрушений, причиненных Израилем в секторе Газа; это объясняется тем, что по причине запрета на въезд в районы, где были разрушены дома – преимущественно вблизи израильских поселений, – нельзя провести тщательное расследование. По сообщениям Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), с начала интифады израильские войска разрушили в лагерях беженцев в секторе Газа 655 жилых домов. Международный комитет Красного Креста подтвердил данные БАПОР, однако израильские военные оспаривают их точность. По оценке БАПОР, в одном только лагере беженцев в Дженине было уничтожено 800 жилых домов и еще больше было повреждено, вследствие чего 4 000–5 000 человек остались без крова.

25. По данным оценки причиненного ущерба, которая была проведена в апреле-мае 2002 года на средства, выделенные одним из доноров, с начала второй интифады было разрушено или повреждено в общей сложности около 40 тыс. жилых домов в частном секторе. Из них в ходе боевых действий 2 800 жилых строений были уничтожены полностью, а остальным были нанесены средние или серьезные повреждения³⁵. Количество поврежденных домов продолжает расти.

25. Кроме того, административные органы отдают распоряжения об уничтожении домов в том случае, если они возведены без официального на то разрешения; при этом получение разрешения на строительство сопряжено с трудностями. Неразрешимые проблемы возникают тогда, когда новые генеральные планы вводятся в действие ретроактивно и используются в качестве основания для объявления жилых строений не соответствующими таким планам и, как следствие, подлежащим сносу³⁶. С 1987 года на основании отсутствия разрешения на строительство на Западном берегу (включая восточную часть Иерусалима) было снесено 2 450 домов, принадлежащих палестинцам. В результате этого без крыши над головой оказались 16 700 палестинцев³⁷. По сообщениям, в 2002 году в Иерусалиме под угрозой «административного» сноса находились 28 тыс. домов, принадлежащих палестинцам³⁸.

27. Особо жесткой является практика уничтожения жилых домов без предварительного уведомления. Так, по сообщениям, в большинстве случаев, когда дом сносится по причине отсутствия разрешения, «... прежде чем его снести, власти ожидают окончания строительства, с тем чтобы причинить владельцу наибольший материальный ущерб»³⁹.

28. Масштабы ущерба, в финансовом и физическом выражении, задокументированы министерством планирования и международного сотрудничества (МПМС) и Палестинским центральным статистическим бюро (ПЦСБ) на основе неопубликованных данных министерства жилья и общественных работ (МЖОР) (таблица 2).

Таблица 2: Количество зданий, поврежденных на оккупированных палестинских территориях с 28 сентября 2000 года по 20 августа 2002 года с разбивкой по районам/округам и видам зданий и с указанием ущерба в стоимостном выражении

Район/округ	Размер ущерба (в млн. долл. США)	Всего	Количество поврежденных зданий системы безопасности	Количество поврежденных общественных зданий	Количество полностью уничтоженных зданий	Количество частично разрушенных зданий
Палестинская территория	260,4	39 517	411	118	2 639	36 349
Западный берег	204,5	31 081	74	117	1 911	28 979
Дженин	46,0	3 863	6	1	845	3 011
Тулькарм	6,2	2 141	4	22	20	2 095
Калькилья	6,0	638	10	11	17	600
Сальфит	4,6	423	1	1	6	415
Наблус	27,6	5 502	14	26	874	4 588
Рамаллах/Эль-Бирех	17,1	4 576	15	49	12	4 500
Иерихон	1,7	30	9	0	1	20
Вифлеем	18,6	7 733	4	7	72	7 650
Хеврон	15,2	6 175	11	0	64	6 100
Сектор Газа	55,9	8 436	337	1	728	7 370
Северная часть Газы	4,3	981	0	0	116	865
Газа	29,0	1 314	337	0	53	924
Дейр-эль-Балах	5,3	625	0	0	147	478
Хан-Юнис	5,2	2 686	0	0	133	2 553
Рафах	12,1	2 830	0	1	279	2 550

Источник: МПМС

5. Растущий дефицит жилья

24. Если в 1997 году палестинцы проживали в общей сложности в более чем 401 тыс. домов, то, по оценкам, к 2002 году количество домов превысило 462 тыс.⁴⁰. Поскольку в них проживает 513 тыс. семей, это означает, что в настоящее время ощущается нехватка жилья, эквивалентная примерно 51 тыс. домов. Имеющиеся данные указывают также на то, что 79 тыс. домов не удовлетворяют минимальным требованиям и нуждаются в реконструкции. Дефицит жилья растет по причине сноса домов по распоряжению административных органов, о чем говорилось выше, а также по причине разрушения домов в ходе операций, проводимых израильскими войсками.

25. Ввиду того, что вследствие конфликта проблема дефицита жилья продолжает усугубляться, Палестинский орган в своих попытках удовлетворить потребности в жилье, по всей вероятности, столкнется с огромными трудностями, если обстановка не изменится к лучшему. По оценкам, объем жилищного строительства сократился на 8 000 единиц жилья в год, а именно до 10 тыс. единиц, что обусловлено спадом в строительной отрасли, который в свою очередь является следствием конфликта. В то же время только для удовлетворения растущих потребностей в жилье необходимо ежегодно возводить около 15 тыс. домов. Совокупные же потребности еще больше, так как следует учитывать существующий дефицит жилья, о котором упоминалось выше.

26. Предложение жилья также ограничено по причине несовершенства арендного законодательства, затрудняющего совершение сделок в сфере жилья и оборот жилья. На оккупированных палестинских территориях все еще действует иорданский Закон 1953 года об аренде жилья и правах собственности на жилье (№ 62). Согласно пункту 4-1 этого Закона, суды не могут вынести решение о принудительном выселении жильца из арендуемого им дома или квартиры даже в случае истечения срока действия договора. Такое решение может быть принято только тогда, когда:

- а) съемщик не уплатил арендную плату в течение 30 дней после получения уведомления от собственника жилья или постановления суда;
- б) съемщик причинил ущерб дому или позволил сделать это третьим лицам;
- в) съемщик использовал дом в противоправных целях;

- d) съемщик арендовал дом или его часть для третьих лиц или не въехал в него до истечения периода в шесть месяцев;
- e) собственник нуждается в своем доме для проживания в нем, а съемщик нашел другое, схожее жилье за ту же плату в том же районе и суд признал его приемлемым для проживания;
- f) собственник желает существенным образом реконструировать дом, например, перестроить его, и за шесть месяцев до начала работ письменно уведомил об этом съемщика; и
- g) съемщик построил свой собственный дом.

6. Закрытие доступа и стоимость жилищного строительства

32. Закрытие доступа в отдельные районы определяется как система «контрольно-пропускных пунктов и дорожных блок-постов, отделяющих Западный берег и сектор Газа и используемых израильскими властями для контроля за перемещением людей и грузов»⁴¹. Вследствие проведения политики закрытия доступа увеличились стоимость жилищного строительства, транспортные расходы и цены на строительные материалы. По данным Всемирного Банка, за первые 15 месяцев с начала второй интифады стоимость жилищного строительства возросла на 13 процентов^{42, 43}.

33. Так, политика закрытия доступа серьезно затруднила движение рабочей силы и привела к увеличению затрат на снабжение строительных площадок стройматериалами. В свою очередь, это резко ослабило стимулы к инвестированию средств в жилье и строительный сектор: загрузка мощностей по производству строительных материалов упала в последние годы до 65 процентов, а различного рода задержки и инфляция обернулись для палестинских компаний-производителей цемента убытками в размере 230 млн. долл. США⁴⁴.

7. Виды жилья и формы собственности на жилье

34. Несмотря на традиционное предпочтение, отдаваемое отдельно стоящим домам, в последнее десятилетие наибольшую популярность приобрели квартиры, особенно в городских районах. По оценкам, свыше 50 процентов семей проживают в многоквартирных домах, однако их типология существенно варьируется в зависимости от места: в таких домах на Западном берегу проживает менее трех процентов семей, а в секторе Газа – свыше 16 процентов.

35. Более 80 процентов семей на оккупированных палестинских территориях владеют жильем на правах собственности. При том, что в лагерях домами владеют 90 процентов семей, они не имеют права собственности на землю, поскольку земля, на которой возведены лагеря, как правило, была безвозмездно передана Палестинским органом БАПОР. Жилье, возведенное изначально для семей беженцев в лагерях (после арабо-израильской войны 1948 года) вместо палаток, представляло собой «убежища», а именно небольшие отдельно стоящие жилые постройки. Большинство беженцев, которые впоследствии селились в лагерях, либо покупали уже имеющиеся, либо строили свои собственные дома. БАПОР не является собственником изначально возведенных домов в лагерях, но беженцы могут пользоваться ими по своему усмотрению до тех пор, пока БАПОР владеет землей, на которой построены эти дома. Со временем жилой фонд в лагерях существенно изменился: беженцы, когда они имели необходимые средства и разрешения, перестраивали или реконструировали свои дома и возводили новые жилые помещения.

8. Размеры жилья и плотность заселения

36. Порядка 24–30 процентов палестинских семей проживает в квартирах с одной-двумя комнатами, а 40–50 процентов – в квартирах с четырьмя и более комнатами. В самых больших квартирах (в среднем 3,5 комнаты) живут семьи в городских районах (без учета лагерей), за ними следуют семьи в сельских районах (3,3 комнаты) (без учета лагерей), а в наименьших домах (3,1 комнаты) проживают беженцы в лагерях. На каждую семью в городских районах приходится наибольшая общая площадь (123 кв. м), за ними следуют семьи в сельских районах (109 кв. м), а наименьшая площадь приходится на семьи в лагерях (103 кв. м).

37. Плотность заселения на западном Берегу несколько ниже (1,8 чел. на комнату), чем в секторе Газа (2,1 чел. на комнату). В целом плотность заселения в городских и сельских районах различается незначительно. Однако жилищные условия в лагерях беженцев значительно хуже, поскольку земельные участки малы по своему размеру (равно как и прилегающая территория), а дома отделены друг от друга узкими проходами. Продолжающийся снос жилых домов и обостряющийся дефицит жилья, как ожидается, приведут к увеличению плотности заселения ввиду того, что в одном и том же доме или квартире будут вынуждены проживать сразу две семьи.

9. Инфраструктура и социальные услуги

38. Небольшая часть семей не имеет доступа к ключевым услугам: 1,2 процента семей не имеет доступа к водопроводу, 0,6 процента – к канализационной системе и 0,8 процента – к электроснабжению. Однако ситуация варьируется как внутри районов, так и между ними, при этом население городов имеет более широкий доступ к коммунальным услугам, чем население деревень. Наибольшие проблемы в области электроснабжения достигают испытывают жители сельских районов Газа. В целом беженцы в лагерях в обоих районах получают более качественные услуги, чем население других районов, поскольку услуги обеспечиваются непосредственно БАПОР или при его участии. Отрывочные данные указывают на то, что, несмотря на высокий уровень развития инфраструктуры, предоставляемые услуги являются неудовлетворительными по своему качеству: так, в Газе обеспокоенность вызывает высокая и растущая засоленность грунтовых вод; и, хотя в городе Газа к системе канализации подключено примерно 70 процентов жилых домов, сама система имеет серьезные дефекты и остро нуждается в реконструкции⁴⁵.

39. Оккупация также оказывает негативное влияние на социальные службы. По сообщениям, ухудшается качество предоставляемых медицинских услуг и наблюдается рост числа тех, кто испытывает эмоциональный стресс⁴⁶. По данным того же источника, за период с 2000 года число лиц, обращающихся в психиатрические клиники в Газе, удвоилось. В ходе обследования 760 семей, проведенного в секторе Газа, почти девять из каждых десяти семей сообщили о том, что хотя бы у одного члена семьи выявлены психические отклонения⁴⁷. Кроме того, по сообщениям, растет показатель отсева школьников и все большее число людей не в состоянии платить налоги, за счет которых финансируется строительство школ и обеспечивается поддержка системы образования⁴⁸.

10. Деграция окружающей среды

40. Политика конфликтов и оккупации усугубляет проблему деградации окружающей среды по нескольким аспектам. Один из них заключается в уничтожении маслиновых и цитрусовых рощ, что не может не вызывать серьезной озабоченности у палестинцев. В частности, строительство 110-километрового ограждения, для которого выделяется также широкая буферная полоса, может стать причиной уничтожения пока еще существующих насаждений⁴⁹. Другим аспектом является деградация сельскохозяйственных земель в результате снятия с помощью бульдозеров верхнего плодородного слоя⁵⁰. Другие действия, наносящие ущерб окружающей среде, включают неограниченный сброс твердых отходов на палестинских землях, загрязнение земли необработанными сточными водами и сброс необработанных промышленных и химических отходов. По сообщениям, многие израильские поселения на Западном берегу все еще не имеют объектов по переработке бытовых и промышленных отходов и не принимают никаких мер для решения этой проблемы⁵¹.

В. Процедуры обеспечения жильем

1. Поэтапное строительство жилья

41. В основном строительство жилья осуществляется поэтапно и финансируется из неофициальных источников. Подавляющая часть населения не имеет доступа к официальным источникам финансирования по причине отсутствия имущества для обеспечения кредита, высоких процентных ставок и других условий, выдвигаемых при предоставлении кредита. Растет практика финансирования через кооперативы, особенно в восточной части Иерусалима и в крупных городах на Западном берегу, однако этот источник доступен только для семей со средним и высоким

уровнем доходов. Ввиду крайне ограниченного доступа к официальным источникам финансирования существует острая необходимость в оказании поддержки неофициальным/нетрадиционным механизмам финансирования.

2. Потребность в жилищной политике

42. Возможности разработки действенной жилищной политики крайне ограничены ввиду того, что Палестинский орган практически не контролирует процессы планирования землепользования и выдачи разрешений на строительство. Однако, когда это позволят обстоятельства, потребуется жилищная политика, обеспечивающая рамки для:

- a) решения проблем перенаселенности в домах и высокой плотности заселения;
- b) регулирования и рационализации землепользования;
- c) выработки стратегий и решения проблем, касающихся прав собственности на землю, прав аренды и ипотечного кредитования;
- d) выработки руководящих принципов и рекомендаций относительно мобилизации национальных и международных ресурсов и стимулирования финансирования жилищного строительства;
- e) расширения доступа к базовым услугам, таким, как чистая вода, санитарно-гигиенические системы и удаление твердых отходов.

3. Основные учреждения, занимающиеся жилищными вопросами

43. Деятельностью, прямо или косвенно касающейся населенных пунктов, занимается целый ряд государственных ведомств, организаций гражданского общества, частных учреждений и международных органов. Эти учреждения кратко охарактеризованы ниже; более подробная информация о них приводится в части второй настоящего доклада.

44. Государственные учреждения, играющие центральную роль в решении проблем, касающихся населенных пунктов, включают: МЖОР, которое в прошлом финансировало жилищное строительство, особенно в Газе; министерство по делам местной администрации (МДМА), которое отвечает за генеральное планирование; и муниципальные органы власти, в круг обязанностей которых входит обеспечение функционирования инфраструктуры, территориальное планирование, выдача разрешений на строительство и содействие обеспечению жильем. МПМС косвенно влияет на решение проблем, касающихся населенных пунктов, через разрабатываемые им национальные и районные планы. Еще одним важным органом является Палестинский экономический совет по развитию и реконструкции (ПЭСРР), в круг ведения которого входит реализация проектов таких объектов инфраструктуры, как дороги, электрические сети, системы водоснабжения и канализации и общественные здания.

45. В решении проблем обеспечения жильем принимает участие целый ряд организаций гражданского общества, среди которых ведущую роль играет Палестинский жилищный совет (ПЖС). Жилищный совет является некоммерческой организацией, учрежденной в 1992 году: начиная с этого времени он предоставляет льготные кредиты на приобретение жилья семьям с низким и средним уровнем доходов. Он финансировал приобретение 1 178 квартир в секторе Газа, 408 домов на Западном берегу, 231 дома в сельских районах и 2000 жилых домов и квартир в восточной части Иерусалима. Он черпает свои финансовые средства преимущественно из международных источников, которые к настоящему времени, выделили на цели развития жилого сектора свыше 95 млн. долл. США. Жилищный совет подвергается критике за то, что его деятельность не ориентирована прежде всего на семьи с низким уровнем доходов. Другие органы гражданского общества включают:

- a) Международный фонд жилищных кооперативов, американскую неправительственную организацию, финансируемую Агентством Соединенных Штатов по

международному развитию (ЮСАИД). Действуя через местные коммерческие банки, ФЖК обеспечивал предоставление кредита на цели приобретения жилья 4 300 семьям (1995–2002 годы); при этом его деятельность ориентирована в основном на семьи со скромными доходами;

b) Благотворительную ассоциацию, гуманитарную организацию, учрежденную в 1983 году и зарегистрированную в качестве некоммерческого фонда в Швейцарии. Эта организация специализируется на управлении финансовыми средствами и реализует самые разные, в том числе крупные, проекты. Ее жилищные проекты ориентированы на мелкомасштабную реконструкцию домов в центральной части старых палестинских городов, особенно в восточной части Иерусалима;

c) «Вакуфу», старая и хорошо известная религиозная организация, действующая на оккупированных палестинских территориях. В основном ее вклад состоит в предоставлении земельных участков под строительство, обычно на основе долгосрочной аренды за небольшую плату;

d) жилищные кооперативы.

46. Международные учреждения, такие, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и БАПОР, уделяют повышенное внимание водоснабжению и санитарно-гигиеническим мероприятиям, ремонту домов и созданию рабочих мест. БАПОР занимается восстановлением жилья, поврежденного в результате стихийных бедствий или антропогенных катастроф, и ремонтом домов социально обездоленных семей. В центре внимания бреттон-вудских учреждений находятся механизмы финансирования жилищного строительства (Всемирный Банк и Международная финансовая корпорация (МФК)) и в целом состояние финансового рынка (Международный валютный фонд (МВФ)). Всемирный банк и МФК финансировали разработку специальных институциональных структур для обеспечения ипотечного финансирования в партнерстве с частным банковским сектором. Эти структуры включают Палестинскую компанию ипотечного кредитования жилья (ПКИКЖ) и два ее дочерних подразделения – Палестинскую корпорацию финансирования жилья (ПКФЖ) и Палестинский фонд страхования ипотечных кредитов (ПФСИК). ПКИКЖ выступает в качестве инструмента рефинансирования для ПКФЖ (который предоставляет ипотечные кредиты) и для коммерческих банков, занимающихся ипотечным кредитованием. ПФСИК страхует ипотечные кредиты. Пока масштабы деятельности этих финансовых учреждений невелики: их ипотечный портфель включает уже оформленные кредиты на 100 домов и кредиты еще на 50 домов, которые находятся в стадии оформления (по состоянию на ноябрь 2002 года). Столь неблагоприятное положение указывает на необходимость создания механизма финансирования, с помощью которого можно было бы удовлетворить нужды семей с низким уровнем доходов (см. пункт 113, элемент программы 6).

С. Ключевые проблемы в жилом секторе

47. Главной проблемой в жилом секторе является отсутствие надлежащего контроля за использованием ограниченных земель, имеющих в распоряжении палестинцев. Действия, которые негативно сказываются на землепользовании на оккупированных палестинских территориях, включают следующее:

- a) расширение израильских поселений и строительство объездных дорог;
- b) закрытие доступа к земельным участкам в военных и иных целях;
- c) конфискация палестинских земель;
- d) жесткие ограничения на выдачу разрешений на строительство;
- e) снос домов;
- f) ухудшение доступа к базовым услугам, особенно к водоснабжению;

g) деградация окружающей среды.

48. Другие проблемы обуславливают необходимость:

- a) установления надлежащего баланса между чрезвычайными операциями и деятельностью по развитию;
- b) наращивания институционального потенциала, особенно на муниципальном уровне;
- c) улучшения координации между государственными ведомствами, частным сектором, гражданским обществом и международными учреждениям;
- d) разработки жилищной политики;
- e) расширения масштабов и охвата официальных механизмов финансирования жилищного строительства;
- f) надлежащем регулировании рынка финансирования жилищного строительства и жилищного рынка.

D. Задачи на будущее

49. Для решения проблем, касающихся населенных пунктов, на оккупированных палестинских территориях необходима всеобъемлющая национальная жилищная стратегия. Несмотря на существующие политические трудности, Палестинскому органу и другим заинтересованным сторонам на оккупированных палестинских территориях следует выработать согласованную политику и соответствующую стратегию ее реализации. МЖОР четко определило свою политическую позицию: «Министерству не следует заниматься предоставлением жилья людям, а следует выступать в качестве посредника, оказывающего свое содействие, и пытаться создать благоприятные условия для индивидуальных застройщиков»⁵². Нынешняя позиция Палестинского органа, заключающаяся в том, чтобы «не вмешиваться в процесс строительства жилья», пользуется на оккупированных палестинских территориях всеобщей поддержкой.

50. Ввиду вышеизложенного необходимо, чтобы сообщество доноров и другие международные организации, такие, как ООН-Хабитат, оказали поддержку в выработке политики и создании потенциала, опираясь при этом на прошлые политические инициативы, предпринимавшиеся на оккупированных палестинских территориях. Активное участие в этом процессе следует принять всем национальным и местным правительственным и неправительственным органами, так или иначе связанным с решением проблем населенных пунктов. Естественно, выполнение ключевой координирующей роли должно взять на себя МЖОР.

III. РЕКОМЕНДАЦИИ

51. Следующие рекомендации, вытекающие из сделанной выше оценки положения в области жилья, предназначены для содействия Палестинскому органу в выполнении задач в области населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях:

- a) техническое содействие: ООН-Хабитат следует оказывать долгосрочное техническое содействие в предоставлении жилищ и, кроме того, содействовать осознанию палестинским руководством и международным сообществом социально-экономического значения жилья и его потенциала для содействия миростроительству и политической стабильности;
- b) присвоение титула на землю: несмотря на существующие в настоящее время ограничения, следует оказывать поддержку Палестинскому органу в содействии присвоению титула на землю и регистрации квартир;
- c) положения в отношении планирования и строительства: следует согласовать рамки для оптимизации как подготовки региональных и местных генеральных планов, так и для предоставления разрешений на строительство;

d) стратегия в области социального жилья: следует оказывать поддержку Палестинскому органу для целей разработки стратегии в области социального жилья, которое отвечает потребностям уязвимых групп в области жилья;

e) нормативный режим: для расширения масштабов и пропагандирования микрофинансирования в области жилья следует провести обзор законов и положений, регулирующих операции финансовых учреждений;

f) организационный потенциал: следует провести оценку организационного потенциала с целью:

- i) укрепления механизмов финансирования для развития населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях; и
- ii) поощрения координации и сотрудничества между министерствами и другими учреждениями, участвующими в развитии населенных пунктов, а также между центральным, региональным и местным уровнями.

Часть вторая

ПРЕДЛАГАЕМОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ФОНДА В ОБЛАСТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ ДЛЯ ПАЛЕСТИНСКОГО НАРОДА НА ОККУПИРОВАННЫХ ПАЛЕСТИНСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

Введение

52. Данная часть подготовлена в соответствии с резолюцией 18/12 о незаконных израильских поселениях на оккупированных палестинских территориях. Она построена на использовании ряда источников: доклад консультанта, основанного на проведенном на месте исследовании на оккупированных палестинских территориях⁵³; материалы совещания группы экспертов, состоявшегося в январе 2003 года; и другая информация, имеющаяся у секретариата. На совещании группы экспертов присутствовали международные эксперты по населенным пунктам из ООН-Хабитат и других организаций.

53. Эта часть построена также на результатах совещания представителей правительств и других участников, созванного Директором-исполнителем 20 февраля 2003 года для рассмотрения технического доклада об учреждении фонда для населенных пунктов для палестинского народа на оккупированных палестинских территориях. Директор-исполнитель кратко проинформировал совещание о подготовительных процессах, ведущих к подготовке рабочего документа до совещания. Представитель Директора-исполнителя выступил с подробным сообщением. Несколько представителей высказали свои мнения в отношении доклада. Ряд представителей поддержали необходимость создания специальной программы в области населенных пунктов, финансируемой из целевого фонда для технического сотрудничества за счет целевых взносов, и заявили о своем намерении выплатить финансовые взносы для такой инициативы. Два представителя высказали мнение, что программа в области населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях, вероятно, получит поддержку только в случае принятия ее всеми участвующими сторонами.

I. СФЕРА ОХВАТА

54. Взаимосвязанные проблемы, связанные с конфликтом и нищетой, затруднили задачи в области населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях. В данном разделе подробно изложены рамки специальной программы в области населенных пунктов, направленной на решение наиболее важных из этих вопросов, с уделением первостепенного внимания следующим элементам:

- a) существующие организационные рамки в области населенных пунктов;
- b) требующие вмешательства обстоятельства, основанные на необходимости устранения существующих расхождений и сдерживающих факторов;
- c) обстоятельства, требующие разработки специальной программы в области населенных пунктов для оккупированных палестинских территорий;
- d) цели, стратегии и приоритеты специальной программы;
- e) разработка специальной программы;
- f) жизнеспособность специальной программы;
- g) ввод в действие специальной программы;
- h) основные рекомендации.

II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РАМКИ

55. Ряд органов государственного сектора, организаций гражданского общества, учреждений частного сектора и международных учреждений осуществляют мероприятия, прямо или косвенно сказывающиеся на населенных пунктах на оккупированных палестинских территориях.

А. Государственный сектор

56. Главную роль в области населенных пунктов играют следующие учреждения: министерство жилья и общественных работ (МЖОР); министерство по делам местной администрации (МДМА) вместе с муниципальными органами власти; министерство планирования и международного сотрудничества (МПМС); и Палестинский экономический совет для развития и реконструкции (МЭСРР).

1. Министерство жилья и общественных работ

57. МЖОР сформировалось в октябре 2002 года после слияния министерства жилья (созданного в 1994 году) и министерства общественных работ. Оно играет координирующую и планирующую роль в секторе жилья помимо подготовки законов и положений, связанных с жильем. В начале своего создания МЖОР активно участвовало в жилищном строительстве, особенно в секторе Газа, действуя в основном через Палестинский жилищный совет (ПЖС), работа которого обсуждается ниже. Министерство сыграло также роль в связанной с жильем деятельности частных предпринимателей и международных доноров. В середине 90-х годов министерство построило ряд квартир, но эти усилия подверглись критике по причине неудачной целенаправленности.

58. Поскольку не существует официальной политики в области жилья, Палестинский орган сталкивается с трудностями в вопросах координации в секторе жилья и установления приоритетов. Однако в настоящее время Палестинский орган готовит стратегический документ для определения своего мандата в области жилья с упором на свою роль в качестве содействующей стороны и координатора.

2. Министерство по делам местной администрации и муниципальные органы власти

59. МДМА занимается подготовкой генеральных планов в координации с МПМС и муниципальными органами власти (этот вопрос обсуждается ниже). Хотя предполагается, что генеральные планы определяют деятельность в области жилищного строительства, их использование жестко сдерживалось в результате ограничений на землепользование со стороны израильских властей. В результате есть примеры, когда частные дома строились в районах, предназначенных для общественного пользования, таких, как парках, или же в районах, охраняемых в качестве объектов исторического и культурного наследия.

60. Недавно было принято решение децентрализовать МДМА с тем чтобы его головное отделение сосредоточилось на региональных планах, а отделения районного уровня работали с муниципалитетами над подготовкой местных планов⁵⁴. Как и в случае других министерств работе МДМА мешают существующие ограничения в отношении передвижения, нехватка ресурсов и политически непредсказуемые обстоятельства.

61. Муниципальные органы власти (и сельские советы) работают в соответствии с внутригосударственным правом (Иордании) от 1966 года. В обязанности муниципальных властей входит обеспечение услугами в области инфраструктуры, такими как электроснабжение, водоснабжение и системы канализации. Эти полномочия были предоставлены всем муниципалитетам, и в меньшей степени они применимы к сельским советам, поскольку они не имеют достаточного объема ресурсов.

62. В результате пагубных экономических и политических условий и резко сокращающегося объема переводимых центральным правительством средств сократилась муниципальная налоговая база. Поэтому муниципалитеты были вынуждены почти полностью полагаться на свои

собственные источники доходов, в частности, на продажу водных и энергетических ресурсов. Однако, столкнувшись с растущими масштабами нищеты, люди все с большим трудом могли оплачивать свои счета, что привело к дальнейшему сокращению муниципальных бюджетов. Вместе с тем требуются дополнительные финансовые ресурсы для расширения услуг в области инфраструктуры и повышения качества их предоставления. Качество и охват городских услуг (водоснабжение, канализация и электроснабжение) являются недостаточными, а сети предоставления таких услуг нуждаются в капитальной реконструкции.

63. До 2000 года международное сообщество доноров уделяло относительно мало внимания местным властям на оккупированных палестинских территориях. Представляется, что эта ситуация улучшается, отчасти вследствие прагматичного реагирования доноров на закрытия Израилем доступа на территории и ограничения в отношении передвижения. Хотя доноры приступили к удовлетворению некоторых из имеющих чрезвычайный характер потребностей, по-прежнему представляется важным обозначить существующие пробелы.

64. Помимо оказания услуг в области инфраструктуры муниципальные органы власти занимаются планированием землепользования, выдачей разрешений на строительство, одобрением планов модернизации и реконструкции и оказанием содействия новому строительству. Как и во многих других аналогичных обстоятельствах, муниципальные органы власти оказались не в состоянии оказывать эти услуги комплексно.

65. Муниципальные органы власти существенно различаются по своему потенциалу и компетентности. Города Газа, Наблус и Рамаллах обладают высоким потенциалом по оказанию услуг, планированию землепользования и проведению обзоров и одобрению проектной документации. Эти муниципалитеты в состоянии также сформулировать свои приоритеты при обсуждении с учреждениями-донорами. Однако лишь немногие другие муниципалитеты обладают столь широкой компетентностью, и очевидна необходимость в наращивании потенциала. Говоря в целом, представляется, что более низкие звенья Палестинского органа не использовали преимущества наращивания потенциала, которое осуществлялось на центральном уровне со времени заключения в Осло мирных договоренностей. Вместе с тем для консолидации и повышения эффективности усилий Палестинского органа в области развития необходимо более широкое участие местных органов власти в процессах планирования и принятия решений. Судя по информации программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) Палестинский орган еще не создал «механизмы, дающие возможность местным советам выполнить их потенциальную роль в процессах развития и административного управления»⁵⁵.

66. Быстрые темпы урбанизации привели к тому, что задача в области жилья вышла на передний план, но существует подразумеваемое понимание в отношении того, что снабжение жильем является частным вопросом⁵⁶. Даже с учетом этого политика ограничения выдачи разрешений на строительство привела к увеличению давления в области жилья в уже застроенных районах. Урбанизация заставила подчеркнуть ту решающую роль, которую муниципальные органы власти должны сыграть в планировании землепользования, в результате чего стало ясно, что устойчивое городское развитие невозможно без палестинского контроля за землей и землепользованием.

3. Министерство планирования и международного сотрудничества

67. МПМС разработало национальные и региональные планы с широкими руководящими принципами в отношении районирования и физического развития, включая жилье. Однако использование этих планов остается ограниченным. Участие в подготовке планов является недостаточным, и в ряде случаев заинтересованные участники даже не знают о существовании таких планов. Хотя потенциал и компетентность в отношении планирования в МПМС находятся на высоком уровне, это преимущество не дополняется потенциалом в области планирования и осуществления на муниципальном уровне.

4. Палестинский экономический совет в области развития и реконструкции

68. ПЭСРР является учреждением-исполнителем, непосредственно подотчетным главе Палестинского органа. Он осуществляет целый ряд проектов в области инфраструктуры, финансируемых в первую очередь международными донорами. Типовые проекты включают автодороги, сети электроснабжения, объекты водохранилищ и водоснабжения, канализационные системы, школы и другие государственные учреждения. Хотя его роль в области жилья ограничена, ПЭСРР оказывает услуги в области инфраструктуры во вновь построенных жилых районах.

В. Учреждения частного сектора

69. Главными учреждениями частного сектора являются Палестинская компания ипотечного кредитования жилья (ПКИКЖ) и коммерческие банки. ПКИКЖ, начавшая свою работу в 1998 году, является учреждением рефинансирования ипотечного кредитования на оккупированных палестинских территориях. Она была создана Всемирным банком и Международной финансовой корпорацией (МФК) в сотрудничестве с Канадским агентством международного развития. В число участников ПКИКЖ входят организации государственного и частного секторов и международное сообщества. Она занимается рефинансированием своей дочерней компании – Палестинской корпорации финансирования жилья (ПКФЖ), а также коммерческих банков, желающих заняться ипотечным кредитованием. Другое дочернее учреждение – Палестинский фонд страхования ипотечного кредитования (ПФКИС) – занимается вопросами страхования ипотечных кредитов.

70. Цель ПКИКЖ заключается в создании находящейся в частности собственности и являющейся коммерчески жизнеспособной финансовой инфраструктуры, способствующей притоку частного капитала для жилищного строительства. Ее финансирование осуществляется за счет долгосрочного кредитования Всемирным банком и МФК. Этот финансовый механизм дает возможность заемщикам получать долгосрочные ссуды с фиксированной процентной ставкой, обеспечивая таким образом защиту от рисков, связанных с займами, при которых происходят периодические изменения в процентной ставке (т.е. ссуды с меняющейся процентной ставкой), что отражает изменение условий на финансовом рынке.

71. ПФСИК обеспечивает покрытие на случай невыплаты кредитов, страхуя кредиты на полный срок на коммерчески жизнеспособной основе. Страхование уменьшает риск кредитора и привлекает инвестиции на палестинский рынок ипотечного кредитования. Страхование кредитов позволяет также участвующим кредиторам уменьшить ставки кредитования, увеличить сроки кредитования и использовать более высокие нормы кредитов по отношению к стоимости⁵⁷. Кроме того, палестинские заемщики имеют дело с не столь строгими требованиями в отношении залога по сравнению с традиционно предъявляемыми на оккупированных палестинских территориях.

72. ПКИКЖ по определению не работает непосредственно с людьми; деятельностью по регулированию кредитования занимаются частные банки. Банки рефинансируют свое ипотечное кредитование за счет займов от ПКИКЖ при годовой процентной ставке в 5,5%. Банки, в свою очередь, в настоящее время, как правило, взимают годовую процентную ставку в размере от 8,5%. Для получения права на кредит заемщик должен иметь ежемесячный доход в размере порядка 850 долларов в расчете на домашнее хозяйство⁵⁸.

73. В ПКИКЖ на полной ставке числятся девять сотрудников. Ее портфель порядка 100 кредитов имеет застрахованную стоимость свыше 5 млн. долл. США, а для покрытия 50 новых кредитов было выделено еще 3 млн. долл. США (ноябрь 2002 года). Учитывая существенную потребность в жилье на оккупированных палестинских территориях, этот портфель кредитов не является значительным. Хотя ПКИКЖ имеет возможности для расширения масштабов своего ипотечного кредитования, темпы ее деятельности существенно замедлились из-за разрастания конфликта и экономического спада.

Банковский сектор

74. Банковская коммерческая деятельность на оккупированных палестинских территориях является относительно новой, и началась она лишь восемь лет назад. Большинство банков либо принадлежат палестинцам, либо имеют свои штаб-квартиры в соседних арабских странах. На Западном берегу и в секторе Газа работают 23 банка, 12 из которых являются новыми палестинскими банками, а 11 – иностранными банками, большинство из которых (восемь) являются иорданскими.

75. Из-за необходимости обеспечения устойчивости коммерческое кредитование производится согласно строгим условиям, и бедные слои населения не имеют доступа к финансированию жилья за счет банковского сектора. Коммерческие банки по сути пока не являются важным каналом финансирования жилья, хотя ожидается, что их роль возрастет благодаря участию ПКИКЖ.

76. Все обязательства коммерческих банков (сбережения и депозиты домашних хозяйств и фирм) являются краткосрочными и, как правило, долгосрочные депозиты отсутствуют. Из-за нынешнего состояния отсутствия безопасности и экономической неопределенности существует дефицит доверия к банковской системе, что затрудняет привлечение долгосрочных депозитов банками.

С. Организации гражданского общества

77. Сектор гражданского общества является мощным и активным, и он установил связи с государственными должностными лицами. Однако существует относительно немного организаций, активно работающих в секторе населенных пунктов. Исключение составляет Палестинский жилищный совет (ПЖС), Фонд жилищных кооперативов (ФЖК) и более мелкие неправительственные организации, работающие в основном в конкретных областях жилищного строительства. Кроме того, существуют нежестко регламентированные жилищные кооперативы, спонсирующие жилища для нескольких семей.

1. Палестинский жилищный совет

78. ПЖС, являющийся созданной в 1992 году некоммерческой организацией, оказывает финансовое содействие нуждающимся в жилье. ПЖС обеспечивал руководство и поддержку в отношении различных программ строительства новых жилищ, завершения строительства недостроенных домов и модернизации жилых зданий низкого качества. Руководит им правление, члены которого представляют широкий спектр местных участников, включая неправительственные организации. ПЖС оказал финансовое содействие в строительстве 1 178 квартир в секторе Газа (34 000 долл. США на единицу жилья), 408 домов на Западном берегу (41 000 долл. США на единицу), 231 дома в сельских районах (объем среднего кредита составлял 11 700 долл. США) и 2 000 в восточной части Иерусалима (16 500 долл. США на единицу). Международные доноры остаются главным источником финансирования, и на сегодняшний день ПЖС вложил примерно 96 млн. долл. США в проекты в области жилья на оккупированных палестинских территориях⁵⁹.

79. В секторе Газа финансировавшиеся ПЖС многоквартирные дома были использованы для расселения сотрудников палестинской полиции и гражданских служащих. Эта конкретная программа была подвергнута критике из-за того, что она не была направлена на семьи с низким доходом. Тем не менее в сотрудничестве с Благотворительной ассоциацией ПЖС в последнее время предоставил 85 бедным семьям (в центрах старых городов) субсидии в среднем размере 2 800 долл. США для модернизации их домов⁶⁰. Сотрудники ПЖС проявили также заинтересованность к проектам на местах и проектам по предоставлению услуг, что является более удачным средством содействия бедным слоям населения (ввиду низкой проектной стоимости в расчете на потребителя).

80. Критерии кредитования требуют обретения титула на землю, наличия разрешения на строительство и минимального дохода в размере, определенном ПЖС. Существует также верхний предел кредитования. Хотя эти условия способствуют финансовой устойчивости, наблюдается

также тенденция, при которой семьи с низким доходом не имеют возможности получать финансовую помощь.

81. После начала второй интифады многие люди столкнулись со все большими трудностями при выплате своих кредитов. Этот сдерживающий фактор, а также отсутствие мер по обеспечению возврата кредитов в рамках правовой системы привели к ослаблению финансового положения ПЖС.

2. Международный фонд жилищных кооперативов

82. ФЖК является американской неправительственной организацией, которая руководит работой по ряду программ на Западном берегу и в секторе Газа. В 1995 году в секторе Газа ФЖК начал работу по программе модернизации жилья с целью оказания содействия бедным семьям в завершении строительства или модернизации их жилищ. Операции ФЖК финансируются Агентством по международному развитию Соединенных Штатов (ЮСАИД) и ожидается достижение финансовой устойчивости за счет использования доступных кредитов небольшого объема, строгого отбора потребителей и осторожного подхода к руководству выдачей кредитов. С 1995 по 2002 год ФЖК выдал 4 300 кредитов на среднюю сумму в 4 000 долл. США. Местные коммерческие банки выделяют средства на проекты ФЖК и руководят деятельностью по кредитованию от имени Фонда.

83. Для получения кредита податель заявки должен:

- а) иметь жилище или землю для его постройки;
- б) иметь устойчивый доход в размере свыше определенной суммы (200-800 долларов США в месяц в зависимости от объема кредита);
- в) иметь счет в банке для непосредственного депонирования заработной платы при управлении кредитом банком от имени ФЖК; и
- д) представить двух гарантов с постоянным доходом и банковским счетом в том же банке, где его имеет податель заявки. ФЖК предоставляет кредиты с фиксированной процентной ставкой (9 процентов в год) в размере, до 10 раз превышающей заработную плату подателя заявки при выплатах, не превышающих более чем трети заработной платы. Он добился 99-процентной выплаты и связывает этот успех с применением строгих критериев к отбору заемщиков и тщательной последующей работой с получателями кредитов и банками. Как и другие кредиторы, ФЖК пострадал от отсутствия мер обеспечения при работе по юридическим претензиям, но использование им строгих условий кредитования и транспарентные методы возврата кредитов помогли уменьшить убытки.

84. Концепция ФЖК в области кредитования вполне соответствует традиционному процессу постепенного строительства жилья на оккупированных палестинских территориях. Его кредиты, как правило, являются небольшими по объему и краткосрочными, но при этом можно получать повторные кредиты. Эти кредиты были очень популярными и, хотя активность заемщиков несколько снизилась после октября 2000 года, по-прежнему наблюдается существенный спрос. После успешного осуществления программы в секторе Газа программа ФЖК по совершенствованию кредитования в настоящее время расширяется для охвата Западного берега. В случае Палестины такого рода кредитование имеет большие возможности и способно принести большую пользу, особенно в краткосрочном и долгосрочном плане.

3. Жилищные кооперативы

85. На оккупированных палестинских территориях, особенно в Восточном Иерусалиме и крупных городах Западного берега создается все большее число жилищных кооперативов. Как правило, их создают группы людей, обладающих сходными жилищными потребностями, которые объединяют свои ресурсы, полученные за счет накоплений в сберегательных клубах «джамийя». Члены кооперативов совместно приобретают землю, получают разрешение на строительство,

мобилизуют финансирование, организуют строительство и добиваются получения необходимых услуг инфраструктуры для строительства жилья, рассчитанного на несколько семей. Членами этих кооперативов обычно являются граждане со средним и высоким доходом, которых объединяет какая-то общая черта: схожая профессиональная ориентация; длительное проживание по соседству друг от друга или обычное знакомство.

86. У жилищных кооперативов нет ни зонтичной организации, ни нормативно-правовой базы. Как правило, после строительства и распродажи отдельных квартир кооператив прекращает свое существование и никаких механизмов послепродажного управления собственностью не остается. Поскольку каждый кооператив действует на индивидуальной основе, передачи опыта от одного кооператива к другому практически не происходит. Жилищное строительство только выигрывало бы в том случае, если бы кооперативы продолжали существовать после изначального этапа строительства, поскольку это создавало бы возможности для передачи опыта. Предлагаемая специальная программа развития населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях, которая рассматривается ниже, могла бы стать инструментом создания организационной основы для жилищных кооперативов (в случае лиц с низким доходом) и передачи знаний.

4. Ассоциация по вопросам улучшения бытовых условий

87. Ассоциация по вопросам улучшения бытовых условий является членской организацией, созданной в 1983 году группой видных палестинских бизнесменов и представителей интеллигенции для оказания палестинцам гуманитарной помощи и помощи в области развития. Она зарегистрирована в Швейцарии в качестве некоммерческого фонда. Организация специализируется на управлении финансовыми средствами и располагает диверсифицированным и субстантивным портфелем проектов. Помимо собственного небольшого запаса финансовых средств Ассоциация получает значительные средства от Арабского фонда, Исламского банка, ЮСАИД и Всемирного банка. Деятельность по жилищному строительству ориентирована на малоимущие слои населения и включает операции по мелкомасштабному обновлению жилых строений в центре старых палестинских городов с целью сохранения городского наследия. Проведенные беседы подтвердили, что Ассоциация обладает прочной репутацией благодаря своим профессиональным возможностям и прочным корням, пущенным на оккупированных палестинских территориях.

5. Религиозные организации

88. «Вакф» – мусульманская благотворительная организация – является известным объединением с многолетним опытом, функционирующим на оккупированных палестинских территориях. Ее основной вклад в жилищное строительство заключается в предоставлении некоторых имеющихся у нее участков земли для специальных целей в зависимости от собственных приоритетов. Во многих случаях она сдает землю в аренду на длительные периоды времени (30 лет) за номинальную плату.

6. Другие организации

89. Существуют и другие агентства, деятельность которых касается населенных пунктов и которые сосредотачивают свои усилия на вопросах организационной поддержки, создании соответствующего потенциала и его наращивании на местном и центральном уровнях. Примером этого могут служить многолетние усилия Норвежского агентства международного развития (НОРАД) по укреплению возможностей МПМС в области планирования, а также поддержка, оказываемая агентством ФИНАИД местной неправительственной организации – институту прикладных исследований в Иерусалиме – в разработке методов планирования в области окружающей среды. Некоторые из этих инициатив реализуются через Палестинский орган, другие представляют собой совместные предприятия с международными и местными агентствами, третьи реализуются в индивидуальном порядке на проектной основе. В частности, Арабское исследовательское общество специализируется на разработке планов комплексного развития,

успешно продвигая интересы палестинцев в области жилищного строительства в Восточном Иерусалиме.

D. Международные организации

1. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ.

90. Основная роль БАПОР заключается в восстановлении жилых строений, разрушенных в результате стихийных бедствий и антропогенных катастроф, а также в реабилитации и эксплуатации жилищ, в которых проживают семьи, имеющие право на получение поддержки по причине бедности. Со времени первоначального строительства жилья для беженцев жилищный фонд беженцев в лагерях существенно изменился – вследствие того, что численность населения лагерей возросла, а их границы остались прежними. В тех случаях, когда у проживающих в лагерях беженцев были средства и соответствующие разрешения, они строили новое жилье и изменяли старое, расширяя за счет этого жилой фонд.

2. Программа развития Организации Объединенных Наций и другие организации

91. Учреждения системы Организации Объединенных Наций и доноры, осуществляющие свою деятельность на оккупированных палестинских территориях, в качестве одного из основных приоритетов рассматривают вопросы оказания чрезвычайной помощи. Особое внимание уделяется проблемам водоснабжения, санитарии и жилья. В частности, у ПРООН есть планы оказания чрезвычайной помощи через Палестинское управление по водным ресурсам, при этом суммарная стоимость помощи со стороны Организации Объединенных Наций оценивается более чем в 18 млн. долл. США. В рамках программ обеспечения жильем удовлетворяются потребности лишь тех, чьи дома частично или полностью разрушены. Ремонт старого и строительство нового жилья предположительно позволит создать 10 тыс. рабочих мест, а общий объем требуемых ресурсов составит, по оценкам, более 30 млн. долл. США. Как уже отмечалось, другими играющими важную роль институтами являются бреттон-вудские учреждения (Всемирный банк и МФК), которые сосредоточиваются на вопросах финансирования жилищного строительства и на финансовом секторе в более широком смысле (МВФ).

E. Финансирование жилищного строительства и рынки жилья

1. Финансирование жилищного строительства

92. Доминирующую роль в секторе жилищного строительства играет неформальное финансирование, при этом получение ссуд по закладным играет лишь второстепенную роль. Нормой является использование неформальных каналов финансирования вне финансовых учреждений, когда займы и другие виды финансовой поддержки предоставляются родственниками и знакомыми. За исключением семей с высоким уровнем доходов палестинцы строят свои дома по нарастающей, на основе самопомощи. Как правило, семья в течение ряда лет накапливает денежные средства, после чего строится первый этаж или происходит наращивание уже имеющегося дома ввысь или вширь. Затраты на строительство зачастую погашаются за счет накоплений, которые нередко хранятся в виде золота и других нефинансовых активов; банковских депозитов и наличности в неформальных сберегательных клубах (джамийя). Неформальные займы предоставляются обычно небольшими суммами, подлежащими возврату в течение короткого срока; при этом на строительство одного дома уходит несколько лет. Существуют достаточно широкие возможности для развития системы клубов джамийя в качестве источника финансирования жилищного строительства, особенно для групп населения с низким доходом. Сберегательные клубы способствуют мобилизации ресурсов, позволяя семьям накапливать капитал, который позднее может служить залогом на формальном финансовом рынке. Местные сберегательные клубы содействуют также процессу строительства в общинах.

2. Рынки жилья

93. На каждодневной экономической деятельности на оккупированных палестинских территориях заметно сказываются блокады, комендантский час, экономическая депрессия, отсутствие политической безопасности и нестабильность. В столь неблагоприятной обстановке не может надлежащим образом функционировать ни один рынок жилья, при этом вплоть до восстановления мира будут сохраняться серьезные недостатки. К числу других проблем, которые затрудняют нормальное функционирование рынка жилья, относятся:

- a) отсутствие обеспечения выполнения постановлений судов, касающихся выселения и других требований владельцев имущества;
- b) ограниченность площадей, отводимых под новую застройку;
- c) неадекватность системы выдачи титулов на землевание и разрешений на строительство;
- d) неспособность муниципалитетов обеспечивать выполнение принимаемых установлений по вопросам планирования в результате крайне ограниченных возможностей для контроля за землями.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЕ

A. Основания для принятия мер

94. Существуют серьезные основания для принятия мер в секторе населенных пунктов на оккупированных палестинских территориях в целях преодоления множества разнообразных пробелов и препятствий; повышения значимости деятельности в области населенных пунктов и содействия миростроительству за счет улучшения жилищных условий. К числу пробелов и препятствий, которые должны быть преодолены, в частности относятся:

- a) крайняя ограниченность имеющихся возможностей, препятствующая решению центральными и местными органами власти, организациями гражданского общества и частным сектором проблем в области населенных пунктов. Хотя после подписания Соглашения Осло в деле организационного строительства достигнут впечатляющий прогресс, сохраняется крайняя ограниченность возможностей, которая мешает осуществлению и координации программ;
- b) неспособность муниципальных органов адекватно реагировать на проблемы, связанные с планированием населенных пунктов, в том числе решать вопросы земельного управления, планирования землепользования, зонирования, экологического планирования и другие вопросы городского управления;
- c) отсутствие четко определенной необходимости сосредоточить внимание на проблемах населенных пунктов у большого числа различных неправительственных организаций и международных учреждений на оккупированных палестинских территориях. На практике ни одно из этих учреждений фактически не решает проблем градостроительства и городского управления на муниципальном уровне и не поддерживает новаторских инициатив предоставления жилья малоимущим;
- d) отсутствие действенной правовой основы для передачи земли палестинским семьям, которое затрудняет осуществление прав на землю и жилье. В частности, имеются серьезные проблемы с доступом к земле, затрудняющие выдачу разрешений на строительство;
- e) ограниченность средств, предоставляемых специализированными учреждениями по финансированию жилищного строительства, которые не выходят за пределы ссуд под заложенные. Такого рода узость мандата и жесткие условия, которые обычно определяют предоставление ссуд под заложенные, не позволяют этим учреждениям решать проблемы, связанные с потребностями в жилье малоимущих слоев;

f) отсутствие комплексного подхода к населенным пунктам, обусловливаемое преимущественно секторальным характером принимаемых мер;

g) ограниченное применение подходов, предусматривающих широкий круг участников в решении вопросов развития населенных пунктов и управления ими.

95. Для преодоления этих пробелов и препятствий на оккупированных палестинских территориях предлагается осуществить специальную программу в области населенных пунктов.

В. Основания для специальной программы в области населенных пунктов

96. Местные сотрудники на оккупированных палестинских территориях убеждены в необходимости согласованных действий по решению проблем населенных пунктов. Для решения этих проблем предлагается использовать программный подход, обладающий следующими преимуществами:

a) такой подход позволяет участвующим учреждениям работать с имеющимися организациями и через них, избегая высоких затрат на создание новых институтов;

b) связанные с программой стартовые затраты могут сохраняться на низком уровне, что позволяет осуществлять мероприятия поэтапно и постепенно наращивать ход из осуществления по мере приобретения опыта и мобилизации ресурсов;

c) оккупированные палестинские территории могли бы воспользоваться богатым опытом программирования, имеющимся у ООН-Хабитат в решении вопросов в условиях конфликтов, в постконфликтной и стабильной обстановках;

d) стратегии ухода после достижения поставленных целей могут формулироваться и осуществляться без особых проблем.

97. С учетом быстро изменяющихся условий на оккупированных палестинских территориях было бы нецелесообразно создавать промежуточное независимое в финансовом плане учреждение для решения проблем населенных пунктов. Пожалуй, более эффективный с точки зрения затрат путь лежит через использование существующих учреждений и структур в целях направления финансовой и программной помощи на оккупированные палестинские территории. В этих обстоятельствах для решения проблем населенных пунктов, стоящих перед оккупированными палестинскими территориями, рекомендуется разработать специальную программу в области населенных пунктов, которая финансировалась бы за счет целевого фонда технического сотрудничества, образуемого за счет целевых взносов. Предлагается мобилизовать начальный капитал целевого фонда в размере 5 млн. долл. США. Целевой фонд должен получать средства от доноров и расти по мере постепенного расширения специальной программы в области населенных пунктов. В более долгосрочной перспективе, с развитием политической и экономической ситуации, можно было бы изучить и другие варианты, в том числе создание полноценного палестинского фонда реконструкции в области населенных пунктов.

98. Специальная программа в области населенных пунктов:

a) выступала бы в качестве движущей силы включения вопросов населенных пунктов в повестку дня развития;

b) играла бы роль основного инструмента обеспечения согласованных и эффективных ответных действий по решению проблем населенных пунктов;

c) способствовала бы созданию местного потенциала, особенно на муниципальном уровне, для принятия мер по решению проблем населенных пунктов.

99. Программа могла бы сотрудничать с международными учреждениями (как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами), а также с местными

государственными и частными организациями в вопросах осуществления широкого круга мероприятий в области населенных пунктов, в частности:

- a) оказывая поддержку в разработке и проведении политики;
- b) содействуя эффективному предоставлению через муниципальные органы власти услуг инфраструктуры: водоснабжения, канализации, вывоза твердых отходов и дренажа;
- c) создавая устойчивый рынок жилья путем содействия предоставлению жилья через частный сектор;
- d) поддерживая усилия по реконструкции и восстановлению жилья;
- e) поддерживая усилия по удовлетворению потребностей в жилье малоимущих и других уязвимых групп.

Фонд реконструкции для оккупированных палестинских территорий

100. После восстановления мира исключительно важно будет реконструировать материальную и организационную инфраструктуру на оккупированных палестинских территориях и компенсировать тот ущерб, который был причинен населенным пунктам за многие годы конфликта. Как уже отмечалось, такой фонд может быть создан на основе предлагаемого целевого фонда технического сотрудничества с использованием многолетнего опыта, который будет накоплен в переходный период. Фонд реконструкции мог бы служить механизмом скоординированного финансирования, позволяющим различным донорам оказывать поддержку в вопросах реконструкции населенных пунктов и устойчивого развития. Фонд можно учредить как финансово независимый орган, имеющий собственные структуры управления, в том числе совет управляющих и секретариат. На всех этапах в мероприятия по учреждению данного фонда могли бы быть вовлечены Палестинский орган и другие важнейшие заинтересованные участники на местах.

C. Цели, стратегии и приоритеты специальной программы в области населенных пунктов

1. Цели

101. Основные цели предлагаемой специальной программы в области населенных пунктов могли бы заключаться в следующем:

- a) работа с партнерами по оказанию помощи в мобилизации внутренних и международных финансовых ресурсов для развития населенных пунктов и управления ими на оккупированных палестинских территориях;
- b) создание потенциала местных учреждений, позволяющего им находить решение проблем населенных пунктов.

2. Стратегии

102. В условиях конфликта потребность во взаимной увязке деятельности по оказанию чрезвычайной помощи и помощи в целях развития широко признана и пользуется поддержкой сообщества участников развития. Другими словами, чрезвычайная помощь и помощь в целях развития взаимосвязаны и четкой границы между этими двумя видами помощи нет.

103. Оккупированные палестинские территории сталкиваются с острой необходимостью решать как чрезвычайные проблемы, так и проблемы развития своих населенных пунктов⁶¹. В этих условиях предлагаемой программе придется разработать стратегию, предусматривающую соответствующие меры по решению как чрезвычайных проблем, так и проблем развития. Поскольку в настоящее время поддержка со стороны международного сообщества смещена в сторону удовлетворения чрезвычайных потребностей, программа могла бы сосредоточить

внимание на мерах в области развития, однако, в координации с текущими и предлагаемыми чрезвычайными операциями других организаций.

104. Эту общую стратегию, предусматривающую решение как чрезвычайных проблем, так и проблем развития, необходимо будет постоянно проверять на практике и подтверждать в контексте фактических – и при этом быстро изменяющихся – условий на оккупированных палестинских территориях. Например, хотя программа может не играть прямой роли в восстановлении уничтоженной инфраструктуры и решением этой задачи более непосредственно занимаются другие учреждения, она могла бы вносить опосредованный вклад путем создания потенциала у муниципальных органов власти, позволяющего им удовлетворять потребности в услугах инфраструктуры. Могут появиться также серьезные основания для практической демонстрации в сотрудничестве с БАПОР того, каким образом повысить уровень разрушенных населенных пунктов при их восстановлении. Эти аргументы указывают на необходимость сохранения у предлагаемой программы способности к адаптации, гибкому и оперативному реагированию на изменение условий на местах при сохранении в тоже время в центре своего внимания проблемы развития.

105. Главное преимущество рекомендуемого здесь подхода, который увязывает безотлагательные ответные меры с мероприятиями в области развития, заключается в том, что он обладает возможностями для быстрой демонстрации результатов осуществления программы без ущерба для стоящих перед ней целей в области развития. В частности, оперативное реагирование обеспечивает точку подключения, позволяет повысить доверие к программе и расширяет возможности в плане мобилизации ресурсов. Одним из примеров может служить целенаправленное обучение по вопросам городского планирования и управления, за которым может последовать создание полноценного потенциала (включая демонстрационные проекты), запрограммированное таким образом, чтобы приступить к нему можно было бы сразу, как только позволят условия на оккупированных палестинских территориях.

3. Приоритеты

106. Приоритеты следует определять с участием местных заинтересованных сторон, и в их число должны входить:

- a) создание потенциала для благого управления на центральном и муниципальном уровнях в поддержку:
 - i) устойчивого экологического планирования и управления, включая подготовку местных планов для палестинских районов проживания;
 - ii) разработки и осуществление стратегий ускорения передачи земли;
- b) организационная координация деятельности в области населенных пунктов;
- c) поддержка устойчивого предоставления жилья, доступного для малоимущих;
- d) мобилизация ресурсов в поддержку мероприятий в области населенных пунктов.

107. Среди множества потребностей выделяются две. Первая обусловлена ограниченностью возможностей местных органов власти по решению проблем развития населенных пунктов. В этой связи исключительно важно будет создать на муниципальном уровне потенциал для решения проблем населенных пунктов, в частности через передачу земли, планирование землепользования, предоставление услуг и городское управление.

108. Другая потребность заключается в создании устойчивых механизмов предоставления доступного по стоимости жилья семьям с низкими доходами. Основные стратегии в этой связи будут заключаться в:

- a) содействии ускорению передачи земли посредством реформ в области политики и законодательства, а также путем оказания технической помощи в совершенствовании кадастров и земельной регистрации;
- b) повышении уровня экспериментальных проектов и распространении полученного опыта;
- c) поддержке неформального сектора финансирования жилищного строительства с использованием опыта микрофинансирования в аналогичных условиях, а также опыта, накапливаемого жилищными кооперативами.

109. К числу других узких мест и проблем, которые необходимо будет преодолеть для улучшения жилищных условий на оккупированных палестинских территориях, относятся также несовершенство рынка жилья, проистекающее из недостатков организационного, правового и политического характера, а также потребности уязвимых групп, в частности, детей, матерей-одиночек и лиц пожилого возраста.

110. Поскольку потребность в услугах физической инфраструктуры сохраняется на существенном уровне, деятельность в этой области в настоящее время получает поддержку со стороны ряда международных учреждений, в том числе Европейского союза, Всемирного банка и ПРООН. Вместе с тем сохраняются и неудовлетворенные потребности, и в этой связи определить потенциальные сферы для принятия мер в рамках специальной программы в области населенных пунктов с уделением основного внимания муниципальным службам и жилью позволила бы тщательная инвентаризация нынешних уровней помощи.

D. Структура специальной программы в области населенных пунктов

111. Структура программы должна учитывать серьезные политические и экономические препятствия, с которыми сталкиваются оккупированные палестинские территории. Существующие условия, характеризующиеся ограничительными факторами, будут влиять на структуру программы и ее способность решать указанные выше приоритетные задачи. Особенно важно решить вопросы, связанные с информационными пробелами, причем решить их еще до определения структуры программы. К их числу относятся: организационная инвентаризация, цель которой состоит в документировании всех существенно важных учреждений, занимающихся вопросами населенных пунктов, и их нынешних и планируемых операций на оккупируемых палестинских территориях; социально-экономические данные, которые должны быть собраны, главным образом, из вторичных источников, для создания четкого представления об уровнях дохода и уровнях бедности.

112. Первоначально предлагается двухгодичная программа с последующими этапами, которые будут определены в зависимости от результатов оценки, проведенной в конце первого этапа. Структура программы должна определяться с учетом следующих факторов:

- a) необходимости начинать с ограниченных по масштабу и в то же время заметных операций;
- b) необходимости разрабатывать операции, которые отвечают разным сценариям в рамках парадигмы оказания чрезвычайной помощи – помощи в целях развития;
- c) возможности, предоставляемой зоной А как первоначальной областью сосредоточения оперативных усилий, с учетом широты планирования в этой зоне, проводимого Палестинским органом. Такая географическая привязка позволит Палестинскому органу приобрести опыт, который может быть использован в дальнейшем в других областях по мере изменения условий.

113. Предлагаемое первоначальное распределение средств в рамках программы показано в нижеследующей таблице:

	Элемент программы	Бюджет в долл. США
1.	Создание институционального потенциала: оценка институционального потенциала, выявление недостатков, создание потенциала, подготовка кадров и т.д.	2 000 000
2.	Создание институционального координационного механизма	250 000
3.	Помощь научно-исследовательским институтам в сборе социально-экономических данных на центральном и муниципальном уровнях за счет создания центрального и местных городских наблюдательных пунктов	1 000 000
4.	Помощь в разработке палестинской политики в области населенных пунктов (политики обеспечения надлежащего жилья и устойчивого развития населенных пунктов)	250 000
5.	Создание институциональной основы для составления кадастра территорий зоны А на базе ГИС	500 000
6.	Реализация экспериментальных проектов модернизации жилья и населенных пунктов и поддержка мероприятий по микрофинансированию жилищного строительства	1 000 000
	Всего	5 000 000

114. Долгосрочная цель создания институционального потенциала – укрепить нынешний палестинский институциональный потенциал для управления населенными пунктами. Задача этого проектного элемента на ближайшую перспективу состоит в обзоре и оценке нынешнего институционального потенциала, выявлении существующих недостатков в этой области и создании потенциала на основе институциональной реформы и подготовки кадров. Проект призван удовлетворить нужды работников центральных и местных органов власти, ответственных за выработку политики. В конечном итоге из него извлекут пользу местные палестинские органы власти в зоне А.

115. Долгосрочная цель создания институциональных координационных механизмов – рационализировать институциональную основу для деятельности в области населенных пунктов в интересах извлечения максимальной пользы из программ различных центральных и местных учреждений, занимающихся вопросами развития населенных пунктов. Задача на ближайшую перспективу состоит в интеграции различных программ внешних учреждений по оказанию помощи – как чрезвычайной помощи, так и помощи в целях развития – с деятельностью палестинских государственных и неправительственных учреждений на центральном и местном уровнях. В конечном итоге из этого компонента извлечет пользу Палестинский орган благодаря более тесной координации мероприятий в области населенных пунктов на центральном и местном уровнях, повышению их эффективности и увеличению практической отдачи от них.

116. Долгосрочная цель третьего компонента программы – создание на центральном и местном уровнях солидной базы данных по социально-экономическим вопросам, которая будет служить инструментом для принятия решений. Задача на ближайшую перспективу состоит в привлечении научных кругов, местных органов власти и заинтересованных представительных групп гражданского общества к созданию местных городских наблюдательных пунктов и общенационального городского наблюдательного пункта для сбора всего комплекса соответствующих социально-экономических данных (представительных выборок и данных в хронологической последовательности) и создания консультативных механизмов на широкой основе с целью повысить эффективность процедур принятия решений в области населенных пунктов. В конечном итоге этот компонент принесет пользу Палестинскому органу, губернаторствам и местным органам власти благодаря более эффективному принятию решений, подкрепленных достоверными данными на местном и центральном уровнях.

117. Долгосрочная цель четвертого элемента программы – оказание помощи Палестинской администрации в создании согласованной основы для проведения мероприятий в области

жилищного строительства и развития населенных пунктов при помощи соответствующей политики в области жилья и населенных пунктов, имеющей выход на другие направления политики на макроуровне. Задача на ближайшую перспективу состоит в подготовке почвы для составления набросков политики для зоны А. В конечном итоге из этого компонента извлечет пользу Палестинский орган благодаря разработке такой политики в области жилья и населенных пунктов, которой можно будет руководствоваться при проведении будущих мероприятий в секторе жилищного строительства и населенных пунктов.

118. Долгосрочная цель создания институциональной основы для составления кадастра территорий зоны А на базе географической информационной системы (ГИС) – создание условий для того, чтобы Палестинский орган мог составить и вести всеобъемлющий, полный и точный кадастр. Задача на ближайшую перспективу состоит в том, чтобы снабдить Палестинский орган точным инструментом для управления землепользованием в зоне А. В конечном итоге из этого компонента извлечет пользу весь палестинский народ благодаря получению правоустанавливающих документов и соответствующего доступа к официальным учреждениям по кредитованию жилищного строительства, выдающим ссуды под залог.

119. Долгосрочная цель экспериментальных проектов модернизации жилья и населенных пунктов – решение давно назревшей проблемы модернизации жилого фонда и населенных пунктов. Задачи на ближайшую перспективу состоят в следующем: содействовать уменьшению накопившейся задолженности по проведению работ по модернизации в зоне А на основе экспериментальных проектов, предусматривающих развитие потенциала на местном уровне и разработку методологий модернизации; и мобилизовать ресурсы с целью поддержать микрофинансирование жилищного строительства. В конечном итоге этот компонент принесет пользу палестинскому народу в целом благодаря расширению географии экспериментальных проектов с охватом все более крупных частей зоны А.

Е. Жизнеспособность специальной программы в области населенных пунктов

120. В краткосрочной перспективе проведение программных мероприятий может быть сопряжено с трудностями, особенно если нынешняя ситуация с точки зрения конфликта, экономической нестабильности и нищеты не изменится к лучшему. Однако эти первоначальные мероприятия послужат фундаментом для устойчивого развития населенных пунктов благодаря созданию институционального потенциала в центральных и муниципальных органах, укреплению координационных механизмов, предоставлению более надежных гарантий владения жильем и поддержке программ предоставления жилья, доступного для малоимущих.

121. Управление программой и финансами будет вестись эффективно и на основе транспарентности, и на него будут распространяться процедуры внутренней и внешней ревизии Организации Объединенных Наций согласно соответствующим стратегиям, положениям и практике.

Ф. Ввод в действие специальной программы в области населенных пунктов

122. В течение первых двух лет бюджет специальной программы в области населенных пунктов будет составлять порядка 5 млн. долл. США (см. пункт 113 выше), а впоследствии он может быть увеличен при условии наличия средств, роста потенциала для осуществления программы и изменения политической и экономической ситуации. Как показала работа на местах, целесообразно мобилизовать первоначальный капитал с целью содействовать скорейшему началу программных мероприятий. При помощи этой стратегии можно было бы быстро оценить степень эффективности программы и улучшить перспективы для дополнительной финансовой помощи со стороны доноров.

123. ООН-Хабитат должна начать подготовительную работу и другие мероприятия, рекомендуемые ниже, с целью мобилизовать международных доноров на поддержку специальной программы в области населенных пунктов. В этой связи государства-члены сыграют ключевую роль в продвижении вперед этого процесса благодаря своим взносам в бюджет программы.

IV. ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

124. Основные рекомендации состоят в следующем:

- a) ООН-Хабитат должна разрабатывать предлагаемую специальную программу в области населенных пунктов на основе полномасштабного сотрудничества с Палестинским органом и другими заинтересованными сторонами, и эта программа должна иметь следующие приоритеты:
 - i) создание потенциала для рационального управления на центральном и муниципальном уровнях;
 - ii) содействие обеспечению гарантий владения жильем, включая установление юридических прав собственности на землю и жилье;
 - iii) мобилизация ресурсов для поддержки программ предоставления жилья, доступного для малоимущих;
- b) ООН-Хабитат должна создать предлагаемый целевой фонд для технического сотрудничества;
- c) ООН-Хабитат должна развернуть широкую кампанию среди государств – членов Организации Объединенных Наций и международного сообщества доноров с целью мобилизовать финансовые ресурсы для нужд программы. Эта кампания должна предусматривать:
 - i) обращение с экстренным призывом мобилизовать первоначальный капитал для целевого фонда силами тех стран, которые уже проявили интерес к поддержке этой программы;
 - ii) обращение с призывом к финансовым учреждениям, особенно на Ближнем Востоке, выделить дополнительные финансовые средства для программы через ее целевой фонд;
- d) Предлагаемую специальную программу в области населенных пунктов следует расширять постепенно, по мере появления финансовых средств и роста потенциала для ее осуществления.

Примечания

- ¹ По материалам A. A. and Magembe (2003) "Housing Situation and Housing Needs Assessment in the Occupied Palestinian Territories". Report to UN-HABITAT. См.: информационный документ, имеется на английском языке.
- ² По материалам Ruden A. (2003) "Proposed Human Settlements Fund for the Palestinian People". Report to UN-HABITAT. См.: информационный документ, имеется на английском языке.
- ⁴ ICBS (2002) *Statistical Abstract of Israel 2002*, No. 53 Jerusalem: Israel Central Bureau of Statistics; более высокая цифра (более 160 пунктов) называлась в издании Graham, S. (2002) 'Clean Territory': Urbicide in the West Bank.
- ⁵ PASSIA (2002) *The Palestine Question in Maps, 1878-2002*, Jerusalem: PASSIA (Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs)
- ⁶ (2002) *The Impact of Closure and other Mobility Restrictions on Palestinian Activities*, 1 January 2002 – 30 June 2002, October, Office of the United Nations Special Co-ordinator (UNSCO)
- ⁷ United Nations (2002a) *Humanitarian Plan of Action for the Palestinian Territory*. UN's Technical Assistance Mission, October 2002.
- ⁸ United Nations *ibid*.
- ⁹ Tiltne, A. A. and Magembe *op. cit*.
- ¹⁰ World Bank (2002a) *Long-Term Policy Options for the Palestinian Economy*, July, Jerusalem: World Bank West Bank and Gaza office.
- ¹¹ Development Studies Programme (2002) *Palestine Human Development Report 2002*. Birzeit University
- ¹² PCBS, and Industry and Labour Statistics, cited in McDowall, D. (2003) *Losing Ground: Israel, poverty and the Palestinians*. Christian Aid.
- ¹³ World Bank (2002b) *Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis: An Assessment*. March 2002.
- ¹⁴ Tiltne, A. A. and Magembe *op. cit*.
- ¹⁵ PCBS (2000) *Population, Housing and Establishment Census 1997 – Pocket Book*, January, Ramallah: Palestinian Central Bureau of Statistics, Table 3.
- ¹⁶ Прогнозы, основанные на средних темпах роста в 3 процента в год: 2,6 процента для Западного берега и 3,75 процента для сектора Газа.
- ¹⁷ Development Studies Programme *op. cit*.
- ¹⁸ 1997 Census.
- ¹⁹ Kothari, M. (2002) "Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a component of the right to an adequate standard of Living". Report of visit to the occupied Palestinian territories, 5-10 January 2002: 10 June 2003, E/CN.4/2003/5/Add.1 2002:
- ²⁰ Source: Tiltne, A. and Magembe, E. *op. cit*.
- ²¹ Tufakji, K. *op. cit*.
- ²² PASSIA *op. cit*.
- ²³ ICBS *op. cit*. Table 2.7
- ²⁴ а) Так, например, судя по приведенным в докладе о развитии людских ресурсах в Палестине данным, количество поселений (на конец 2000 года) составляло 150 на Западном берегу и 17 – в секторе Газа; количество же израильских поселенцев на конец июля 2000 года составляло 390 039 человек. См. Development Studies Programme *op. cit*. б) Как уже отмечалось, цитировавшийся выше Грэхем С. также определил общее число поселений в количестве более 160.
- ²⁵ Chazan, N. (2000) "Towards a Settlement without Settlements", *Palestine-Israel Journal*, Vol. 7, No. 3 & 4: pp. 46-51; Shtayyeh, M. (2000) *Scenarios on Jewish Settlements in the West Bank and Gaza Strip*, Al-Bireh: The Palestinian Center for Regional Studies (PCRS); interview with experts at Peace Now.
- ²⁶ Chazan, N. *op. cit*; Shtayyeh, M. *op. cit*. ; interviews with Peace Now.
- ²⁷ Kothari 2002 *op. cit*. p.10
- ²⁸ McDowall, D. (2003) *Losing Ground: Israel, poverty and the Palestinians*. Christian Aid.
- ²⁹ Salman, N. (2000) *Urban development challenges in the Middle east Arab ountries: Concepts and spatial strategies with reference to land use and housing towards a sustainable city development: Bethlehem/Palestine*, Stuttgart: Fakultat 1, Architektur und Stadtplanung Stadtebau-Institut, Universtaat Stuttgart SCBS 200, *Statistical Abstract 2001*, Syria's Central Bureau of Statistics; field interviews.
- ³⁰ PASSIA *op. cit*. pp. 74-77.
- ³¹ LAW 1998; interview with staff of Peace Now.
- ³² JCSER (2001) *Occupied Jerusalem, a new Soweto?*, August, Jerusalem: Jerusalem Center for Social and Economic Rights; interview with senior representatives of PHC.

-
- 33 McDowall, D. *op. cit.*
- 34 Giacomelli, G. (2001) Question of the Violation of Human Rights in the Occupied Arab Territories, Including Palestine. Update to the mission report on Israel's violations of human rights in the Palestinian territories since 1967. Report submitted by the Special Rapporteur to the Commission on Human Rights.
- 35 United Nations (2000a) *op. cit.*
- 36 Kothari (2002) *op. cit.*
- 37 Kothari, *ibid.* p. 6
- 38 Kothari, *ibid.*
- 39 Kothari, *ibid.* p. 7.
- 40 Tiltne, A. A. and Magembe, E. *op. cit.*
- 41 McDowall, D. *op. cit.* p. 58
- 44 World Bank (2002c) "One year of *Intifada*," Jerusalem, February 2002, p.23, cited in Kothari *op. cit.* p.14
- 45 Интервью с сотрудниками в муниципалитете Газы.
- 46 McDowall, D. *op. cit.*
- 47 McDowall, D. *ibid.*
- 48 Development Studies Programme *op. cit.*
- 49 Graham, S. *op. cit.*
- 50 Submission by the Executive Assistant to Israeli State Prosecutor Yehuda Shaefer, 17 January 2001, cited in Kothari *op. cit.* p. 9
- 51 ЮНЕП (2003) «Предварительное исследование состояния окружающей среды на оккупированных палестинских территориях», записка Директора-исполнителя. UNEP/GC.22/INF/31
- 52 Интервью с заместителем министра.
- 53 Ruden A. *op. cit.*
- 54 Интервью; сотрудники МДМА.
- 55 ПРООН (2002) «Доклад о развитии людских ресурсов в арабских государствах», Нью-Йорк: Программа развития Организации Объединенных Наций, Региональное бюро для арабских государств, стр. 65 английского текста
- 56 Интервью с исполнительным персоналом, муниципалитет Газы
- 57 Это представляет собой соотношение между кредитом и стоимостью дома.
- 58 Interview, Arab Bank
- 59 РНС (2002) "The Palestinian Housing Council: 10 years of achievements: 1992-2002"
- 60 Интервью, ПЖС
- 61 Специальная целевая группа Организации Объединенных Наций недавно изучила все существующие на настоящее время вопросы, имеющие чрезвычайных характер в Палестине. Вопросы убежищ и другие вопросы, касающиеся жилья, хорошо задокументированы, но в рамках информации БАПОР и потребностей в жилье в лагерях беженцев; вопросы убежищ на случай чрезвычайных ситуаций и жилья в других районах на Западном берегу и в секторе Газа не рассматривались. Это показывает необходимость оказания поддержки данному сектору.