



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

Поощрение и защита всех прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Право на достаточное жилище

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Ракель Рольник, Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте, представленный в соответствии с резолюцией 15/8 Совета по правам человека.

* A/68/150



Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище дополняет выводы своего ее предыдущего доклада (A/67/286) и анализирует два альтернативных варианта жилищной политики — аренду и коллективное жилье, которые могут играть ключевую роль в содействии осуществлению права на достаточное жилище для людей, живущих в бедности. Она призывает к смещению упора в жилищной политике с финансиализации жилья на подход, основанный на правах человека, и рекомендует государствам поощрять различные формы владения, в том числе аренду частного и государственного жилья и коллективное владение.

I. Введение

1. В своем предыдущем докладе (A/67/286) Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте проанализировала последствия наиболее широко используемых подходов к жилищному финансированию для содействия доступа городской бедноты к домовладению. В настоящем докладе Специальный докладчик кратко упоминает ряд сделанных ранее выводов и предлагает анализ двух альтернативных вариантов жилищной политики — аренды и коллективного жилья, которые могут играть ключевую роль в содействии осуществлению права на достаточное жилище для людей, живущих в бедности.

II. Расширение жилищного финансирования и сворачивание нерыночной жилищной политики

2. В конце 1970-х годов жилищная политика претерпела резкие изменения, которые вначале произошли в Северной Америке и Западной Европе, а затем в ряде стран Латинской Америки, Азии, Африки и бывших странах с плановым хозяйством. Эти изменения, предусматривающие передачу деятельности из сферы государственного контроля в частный сектор и снятие ограничений с рыночных сил, вскоре стали преобладающими, определяя политику государств, международных финансовых учреждений и агентств по развитию. Последствия такого подхода к жилищной политике, а значит и к праву на достаточное жилище и соответствующим правам человека по всему миру были поразительными¹. Эта новая роль государства как «посредника» привела к созданию условий и институтов для поддержки систем жилищного финансирования с целью поощрения домовладения согласно неолиберальной концепции опоры на частную собственность и рыночные силы².

3. Развитые и развивающиеся страны постепенно перешли от традиционной поддержки предложения к жилищной политике, ориентированной на спрос. В результате финансовый сектор и частный рынок жилья стали основными механизмами распределения жилья, поощряя семьи брать кредит, тогда как роль государственного жилья и стимулирования предложения постепенно снижалась. Помощь в целях развития оказала значительное влияние на расширение рыночной системы финансирования жилья и стимулировала активность на рынке жилья в развивающихся странах³.

4. Почти единодушная вера в индивидуальное домовладение оттеснила на второй план съемное государственное жилье; во многих странах большинство

¹ World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, D.C., 1993), p. 6.

² J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Brussels, European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005).

³ *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (United Nations publication, Sales No. 05.II.E.8), p. 7; World Bank, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988).

такого жилья было продано⁴. Этот процесс также повлек за собой кардинальные изменения в организационно-правовой форме владения; во многих бывших странах с плановым хозяйством жилье, в котором проживает его собственник, в настоящее время составляет основную часть жилищного фонда (например, 96 процентов в Эстонии, 77 процентов в Словении⁵ и свыше 80 процентов в Китае⁶). Даже в странах, в которых не проводилось массовой приватизации, идеологической передаче рынку ответственности за предоставление жилья сопутствовало мнение о том, что индивидуальное домовладение является наилучшей формой владения и должно быть в центре всей жилищной политики. Некоторые страны с давней традицией широкого применения съемного социального жилья пересмотрели свои системы в пользу поощрения домовладения и принципов «свободного рынка». С сокращением субсидируемого жилья некоторые семьи, которые в противном случае могли бы его арендовать, были вынуждены стать домовладельцами.

5. В своем предыдущем докладе (A/67/286, пункты 10-13) Специальный докладчик особо отметила, что дерегулирование, либерализация и глобализация финансирования жилья имели важные последствия для жилищного фонда и развития городов, что в конечном итоге привело к глобальному кризису доступности жилья, который мы наблюдаем сегодня. Расходы на жилье несоразмерно затрагивают малоимущих и в Европе составляют в среднем 41 процент дохода людей, подверженных риску оказаться в нищете⁷. Кризис доступности усугубляется разрушением, игнорированием и либерализацией нерыночных механизмов распределения жилищных ресурсов, таких, например, как аренда жилья (государственного и частного) и различные формы кооперативной и коллективной собственности⁸.

6. Как ни парадоксально, наряду с кризисами доступности и наличия жилья существуют миллионы пустующих или малозаселенных домов, что является очевидным свидетельством неэффективности нынешней модели. В качестве иллюстрации можно указать на почти миллион пустующих домов в Соединен-

⁴ United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p. 9; см. также M. Munro, M. (2007) "Evaluating policy towards increasing owner occupation", *Housing Studies* vol. 22, 243-260, 247; K. Scanlon and C. Whitehead, "Le logement social en Europe: tendances communes et diversités persistantes", in C. Lévy-Vroelant and C. Tutin, eds., *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle: la revision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010).

Похожие процессы происходили в развивающихся странах, хотя в большинстве стран никогда не было существенного государственного жилого фонда (см. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (Nairobi, 2011), p. 49).

⁵ Ответы Эстонии и Словении на вопросник, направленный Специальным докладчиком государствам-членам 5 апреля 2012 года (далее «вопросник»).

⁶ J.R. Logan, Y. Fang and Z. Zhang, "The winners in China's urban housing reform", *Housing Studies*, vol. 25 (2010), pp. 101-117.

⁷ Alice Pittini, "Housing affordability in the EU: current situation and recent trends", research briefing of the European Social Housing Observatory, No. 1 (European Federation of Public, Cooperative and Social Housing (CECODHAS Housing Europe)) (January 2012), p. 3. В отличие от 22,5 процента располагаемого дохода для населения в целом. Коммунальные и эксплуатационные расходы являются одной из основных проблем в области доступности жилья для семей с низкими доходами.

⁸ Julie Lawson, Tony Gilmour and Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2010).

ном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, из которых 350 000 пустуют в течение более шести месяцев⁹; в Соединенных Штатах Америки 14,2 миллиона домов пустовали более одного года¹⁰.

7. В своем предыдущем докладе Специальный докладчик провела анализ основных положений проводимой политики в вопросах финансирования жилья, призванной облегчить доступ беднейших групп населения к домовладению. В разделах ниже кратко изложены основные выводы в отношении воздействия этих подходов на реализацию права на достаточное жилище людьми, живущими в бедности.

A. Ипотечные рынки

8. В последние годы по всему миру быстро распространилось рыночное финансирование жилья, в основном ориентированное на более зажиточные слои общества, имеющие начальный капитал для получения ипотечного кредита с прибылью для кредиторов за счет процентов. Ипотечное финансирование традиционно считалось недоступным для малоимущих по таким причинам, как отсутствие права собственности на землю, низкие и нестабильные доходы и занятость в неформальном секторе.

9. Однако в течение последних двух десятилетий были разработаны новые ипотечные продукты специально для заемщиков с низким доходом или плохой кредитной историей¹¹, которые не имели возможности воспользоваться обычным ипотечным кредитом, в частности «субстандартные» кредиты. Хотя эта политика кредитования была призвана обеспечить доступ к кредитам домохозяйствам с низкими доходами, она была крайне дискриминационной: чем беднее заемщик, тем выше процент, который ему или ей приходится платить. Высокие проценты по кредитам обусловили постоянный рост задолженности домохозяйств, экономической незащищенности, ипотечного долга и показателей отчуждения жилья. Для покрытия задолженности за жилье бедные домохозяйства были вынуждены сокращать расходы на другие основные потребности, такие как продукты питания или лекарства¹².

10. Неблагоприятные последствия роста жилищного кредитования для ценовой доступности жилья были очевидны и на макроэкономическом уровне. Расширение доступа к ипотечным кредитам повлекло за собой рост цен на жилье и их нестабильность¹³. Растущая зависимость от ипотечного кредитования, частных организаций и более широкой динамики мировых рынков капитала обусловила чрезмерную уязвимость национальных жилищных систем перед турбулентностью глобальных финансов, способствуя повышению объемов за-

⁹ См. *The Great British Property Scandal*. Доступно по адресу <http://www.channel4.com/programmes/the-great-british-property-scandal/articles/about-the-campaign/>

¹⁰ См. <http://www.realtytrac.com/content/news-and-opinion/americas-142-million-vacant-homes-a-national-crisis-7723>.

¹¹ World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?* Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds. (Washington, D.C., 2006).

¹² Mark Stevens, *Tackling Housing Market Volatility in the UK* (York, Joseph Rowntree Foundation, May 2011), p. 82.

¹³ International Monetary Fund (IMF), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, 2011), p. 134.

долженности и концентрации рисков среди отдельных домохозяйств. Страны, принявшие открытую систему ипотечного кредитования, основанную на субстандартных кредитах, кредитах, предоставляемых по упрощенной схеме, и секьюритизации ипотечных ссуд, после 2008 года столкнулись с серьезным кризисом¹⁴.

11. Различия в уровне доходов и стремительно растущая стоимость жилья и его аренды в сочетании с ростом безработицы послужили причиной увеличения числа дефолтов по платежам, отчуждений имущества и бездомных. Эти процессы усугубляются принятием правовых и институциональных корректировок, направленных на упрощение отчуждения имущества, которые были разрекламированы в последние годы как «крайне необходимые меры для формирования системы финансирования жилья»¹⁵. Кризис несоразмерно сказался на самых малообеспеченных и обездоленных группах населения, которые последними вышли на рынки ипотечного кредитования и первыми почувствовали на себе последствия кризисов ввиду своей уязвимости перед экономическими потрясениями и своей ограниченной способности погашения кредитов¹⁶.

В. Субсидирование спроса

12. Одним из основных компонентов перехода к жилищной политике, ориентированной на спрос, было государственное субсидирование частного строительства жилья путем мобилизации государственных ресурсов и направления их индивидуальным потенциальным покупателям с намерением сократить вовлеченность государства. Аргументы в пользу создания этих программ состоят в том, что домохозяйства с низким уровнем дохода смогут финансировать приобретение своего жилья на свободном рынке, используя свои собственные сбережения и субсидирование первоначального взноса или субсидируемый кредит. Такого рода субсидии включают: а) прямые выплаты, производимые либо вначале (с целью снижения суммы займа, ипотечных издержек, первоначально-го взноса или страховой премии или капитальной субсидии), либо ежемесячно; б) субсидии, увязанные со сберегательными программами; в) субсидии на выплату процентов или процентные платежи; г) субсидии в виде налоговых льгот, увязанных с ипотечными выплатами или налогом на недвижимость¹⁷. Последние три вида субсидий являются чрезвычайно дорогостоящими, предназначены в основном для домохозяйств со средним уровнем дохода и, как правило, имеют регрессивный эффект (например, в Соединенных Штатах верхние 20 процентов домохозяйств с доходом более 100 000 долл. США в год получа-

¹⁴ См. A/67/286 и A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 и A/HRC/16/42/Add.3.

¹⁵ World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loic Chiquier and Michael Lea, eds. (Washington, D.C., 2009), pp. 94-95.

¹⁶ A. Colau and A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), pp. 21-22; см. также заключительные замечания Комитета по экономическим, социальным и культурным правам по пятому периодическому докладу Испании (E/C.12/ESP/CO/5), пункт 21).

¹⁷ Некоторые правительства также поощряют домовладение путем освобождения от налога на прирост капитальной стоимости имущества или на вмененный доход от домовладения. Поскольку съемщики жилья вносят арендную плату из своего дохода за вычетом налогов, домовладельцы находятся в более выгодном положении, поскольку им не приходится вносить арендную плату, и, тем самым, они получают дополнительный доход.

ют 75 процентов налоговых льгот по ипотечным выплатам)¹⁸. Такая политика косвенно дискриминирует домохозяйства с низким уровнем дохода, особенно в случаях, когда она положена в основу жилищной политики, поскольку расходы на ее реализацию из национального бюджета зачастую огромны, а выгоды получают в основном более обеспеченные домохозяйства (см. A/67/286, пункты 34–37).

13. Программа выделения капитальных грантов-субсидий наиболее часто рекомендовалась в качестве программы, ориентированной на домохозяйства с низким уровнем дохода. Этот подход предполагает предоставление частными компаниями денежных субсидий для покрытия части стоимости продаваемого жилья¹⁹. Примером для других стран считалась модель Чили²⁰, которая получила широкое распространение в Латинской Америке (Бразилии, Венесуэле (Боливарианская Республика), Гватемале, Колумбии, Коста-Рике, Мексике, Панама, Перу, Сальвадоре и Эквадоре)²¹. За пределами Латинской Америки практика выделения капитальных грантов с 1994 года активно применяется в Южной Африке²².

14. Однако в отсутствие государственного планирования землепользования большой объем субсидий, предлагаемых на рынке жилья, обернулся значительным удорожанием земли и жилья, общей проблемой ценовой доступности жилья для домохозяйств с низким уровнем дохода и длинными очередями.

15. Также возникли проблемы в связи с местонахождением жилья, которое в некоторых случаях усугубляет изоляцию и сегрегацию. В таких странах, как Чили, субсидируемое жилье строилось на окраинах городов, где стоимость земли была самой низкой, но отсутствовали соответствующие объекты инфраструктуры, школы, медицинские учреждения, транспортная сеть и возможности трудоустройства; и эти районы были малоприспособлены для проживания²³.

16. В соответствии со статьями 2 и 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также с точки зрения прав человека правительства обязаны эффективно использовать имеющиеся у них ресурсы

¹⁸]] Matthew O'Brien, "Why the mortgage interest deduction is terrible", *The Atlantic* (17 July 2012).

¹⁹ Diana Mitlin, "New directions in housing policy", in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Meagan Massoumi and Blair A. Ruble, eds. (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), pp. 151 and 163; см. также UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57.

²⁰ A. Gilbert, "Power, ideology and the Washington consensus: the development and spread of Chilean housing policy", *Housing Studies*, vol. 17, No. 2 (2002), pp. 305-324.

²¹ Ответы Сальвадора, Гватемалы, Мексики и Венесуэлы (Боливарианская Республика) на вопросник; Inter-American Development Bank, "Sharpening the Bank's capacity to support the housing sector in Latin America and the Caribbean: background paper for the implementation of the social development strategy" (Washington, D.C., 2006).

²² Financial and Fiscal Commission of South Africa, "Building an inclusionary housing market: shifting the paradigm for housing delivery in South Africa – for an equitable sharing of national revenue" (January 2012).

²³ Pablo Trivelli y Compañía, "Urban structure, land markets and social housing in Santiago, Chile" (January 2010). См. также Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes, eds., *Los Con Techo: un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005); UN-Habitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieres, "Chilean housing policy: a case of social and spatial exclusion?", doctoral dissertation prepared for Technical University of Berlin, 2006.

для обеспечения осуществления права на достаточное жилище, в том числе за счет уделения приоритетного внимания беднейшим слоям населения. Это обязательство подразумевает нечто большее, чем просто крышу над головой, поскольку право на жилище включает доступ к множеству услуг и удобств, которые гарантируют достаточный жизненный уровень. Капитальные гранты-субсидии были узко ориентированы на сокращение лишь количественного дефицита жилья без адекватного учета аспекта прав человека. В этом смысле им не удалось решить более широкие проблемы, связанные с аспектами пригодности для проживания, местонахождения, доступности услуг и инфраструктуры и недискриминации. Как заметил один комментатор, строительство нового субсидируемого жилья зачастую создает еще более серьезную жилищную проблему: «проблему тех, у кого „есть крыша над головой“»²⁴.

С. Жилищное микрофинансирование

17. До 1980-х годов обитатели трущоб и городская беднота не представляли интереса для рынка финансовых услуг²⁵. Однако в 1980-х годах частные финансовые инвесторы стали считать малоимущих «приемлемыми для кредитования»²⁶, и в последние 10 лет стало появляться все больше программ жилищного микрофинансирования, предлагающих ссуды домохозяйствам с низким уровнем дохода²⁷. Ссуды по линии жилищного микрофинансирования намного меньше ипотечных кредитов, обычно предоставляются на более короткие сроки²⁸ и используются главным образом для финансирования поэтапного обустройства жилья (например, строительства санитарно-бытовых помещений) и расширения существующих жилых помещений²⁹.

18. Большинство инициатив по жилищному микрофинансированию приходится на развивающиеся страны и страны с формирующейся рыночной экономикой - Латинскую Америку³⁰, Азию и, в меньшей степени, Африку³¹. Хотя

²⁴ См. Rodriguez and Sugranyes, *Los on Techo* (см. сноску 3 выше).

²⁵ UN-Habitat, *Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds* (Nairobi 2008), p. 11; см. также UN-Habitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Nairobi, Earthscan, 2005), pp. 99-100.

²⁶ Bruce Ferguson and Peer Smets, "Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion", *Habitat International*, vol. 34 (2010), pp. 288-289; World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 395; C. K. Prahalad and S. L. Hart, "The fortune at the bottom of the pyramid", *Strategy and Business*, No. 26 (first quarter 2002), p. 1.

²⁷ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (см. сноску 25 выше), pp. 103-104, 106-112; см. также *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn and J.D. von Pischke, eds. (Berlin, Springer, 2011), pp. 33-35.

²⁸ Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary — Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies* (Bethesda, United States, Development Alternatives, May 2000).

²⁹ Bruce Ferguson, "Housing microfinance: a key to improving habitat and the sustainability of microfinance institutions", *Small Enterprise Development*, vol. 14, No. 1 (March 2003), p. 21.

³⁰ Например, MiBanco в Перу, BancoSol в Многонациональном Государстве Боливия, Banco Solidario в Эквадоре, Banco Ademi в Доминиканской Республике, Calpia в Гондурасе и Genesis Empresariál в Гватемале. UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* p. 106 (см. сноску 25 выше).

³¹ FinMark Trust, "Scoping the demand for housing microfinance in Africa: status, opportunities

процентные ставки агентств микрофинансирования, как правило, ниже, чем у неофициальных ростовщиков, они значительно превышают (на 20–50 процентов)³² ставки официальных финансовых учреждений, и сроки погашения их ссуд гораздо короче. Чем беднее клиент, тем выше вероятность того, что агентство жилищного микрофинансирования попытается снизить риск дефолта, сократив размер ссуды и срок, в течение которого клиент должен ее погасить, а также установив более высокий процент³³. Использование плавающих процентных ставок также ведет к тому, что в течение срока погашения ссуды процентные платежи возрастают, иногда почти в два раза по сравнению с первоначальной ставкой³⁴. Поэтому возникают сомнения, способствует ли жилищное микрофинансирование повышению ценовой доступности жилья для городской бедноты или же, в некоторых случаях, приводит к росту задолженности?

19. Ввиду скромных масштабов большинства программ жилищного микрофинансирования и их характера, в особенности их ориентации на получение прибыли, в них не уделяется должного внимания другим центральным аспектам права на достаточное жилье — гарантиям владения имуществом, местонахождению, инфраструктуре и наличию услуг.

D. Краткие выводы

20. Стратегии жилищного финансирования, основанные на кредитовании домовладения, по определению являются дискриминационными в отношении домохозяйств с низким уровнем дохода и в лучшем случае повышают доступность жилья для групп с высоким и средним уровнем дохода. Программы жилищного финансирования зачастую «отсекают» неимущих, которым приходится платить гораздо более высокую цену за финансовые услуги, что подвергает их финансовым рискам и усугубляет задолженность. В то же время программы жилищного финансирования, как правило, ориентированы исключительно на обеспечение «крыши над головой», но не дают эффективного и всеобъемлющего решения проблемы различных аспектов права на достаточное жилье, таких как местонахождение, доступ к инфраструктуре и услугам, пригодность для проживания, культурная приемлемость и гарантии владения имуществом. На макроуровне непропорциональное использование этих программ способствовало нестабильности цен и нынешним кризисам ценовой доступности и наличия жилья.

21. С другой стороны страны, которые практикуют более сбалансированную жилищную политику, поощряющую различные формы владения имуществом, например, Австрия, Германия и Швейцария, мало пострадали от недавних кризисов в сфере недвижимости. Согласно сборнику «Жилищная статистика в Европейском союзе» за 2010 год и данным Евростата за 2010 год 40 процентов

and challenges” (2009); см. также Annika Nilsson, “Overview of financial systems for slum upgrading and housing”, *Housing Finance International*, vol. 23, No. 2 (December 2008), pp. 20-21; S. Merrill and N. Mesarina, “Expanding microfinance for housing”, *Housing Finance International*, vol. 21, No. 2 (December 2006), p. 21.

³² UN-Habitat, *Housing for All* (см. сноску 25 выше), p. 19.

³³ *Ibid.*, pp. 23-25.

³⁴ P. K. Manoj, “Prospects and problems of housing microfinance in India: evidence from ‘Bhavanashree’ project in Kerala State”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, No. 19 (2010), pp. 178 and 190.

населения Австрии арендует жилье, а 56 процентов являются домовладельцами; 54 процента населения Германии и 56,1 процента населения Швейцарии являются арендаторами. Эти примеры показывают, что выбор между различными формами владения и жилищной политики не является «естественным» или необходимым, а скорее зависит от государственного вмешательства и регулирования жилищного сектора за счет использования имеющихся у государства ресурсов, а также с помощью законодательства и политики, в том числе финансовых, налоговых и субсидирующих мер.

22. В разделах ниже содержится обзор альтернативных вариантов жилищной политики для городской бедноты, которые в последние годы государствами в основном игнорировались — механизмы аренды и коллективное владение, а также проведен анализ их совместимости с поощрением права на достаточное жилище людей, живущих в бедности.

III. Альтернативные варианты жилищной политики для городской бедноты

A. Механизмы аренды

1. Государственное и социальное съемное жилье

23. Как упоминалось в докладе ранее, фонд государственного съемного жилья во многих развитых странах существенно сократился или вообще исчез. Большинство развивающихся стран никогда не имели значительного государственного жилищного фонда, а в тех странах, в которых оно имелось, оно было приватизировано. Определенным исключением является Республика Корея, где в 2002 году правительство объявило о плане построить в течение следующего десятилетия один миллион единиц государственного съемного жилья³⁵. Аналогичные попытки, хотя и с переменным успехом, предпринимались в последние годы в Индонезии в рамках национальной программы строительства «1000 башен», ряд из которых предназначался для недорогих съемных квартир (*rusunawa*)³⁶.

24. В последние годы некоторые правительства полагались на некоммерческие организации для обеспечения жильем малоимущих и ограничения участия государства в деятельности жилищного сектора. В число таких структур входили как благотворительные организации и жилищные ассоциации, так и органы образования. Однако сектор социального жилья является значительным лишь в нескольких странах, в основном в Западной Европе. В результате сокращения финансирования государственного жилья и продолжающегося глобального экономического и финансового кризиса, очереди на социальное жилье становятся все длиннее, а предложение доступного по ценам жилья отстает от спроса. За период с 2000 по 2011 год количество очередников в списках на

³⁵ R. Ronald and M-Y Jin, “Homeownership in South Korea: examining sector underdevelopment”, *Urban Studies*, No. 47, No. 1, pp. 2367-2388, 2383-2384.

³⁶ Согласно ответу Индонезии на вопросник. См. также <http://www.en.indonesiainancetoday.com/read/30632/Govt-Fails-to-Meet-Rusunawa-Construction-Target>

жилье в Англии увеличилось на 76 процентов³⁷; во Франции в списки очередников на социальное жилье внесены 1,2 миллиона человек, а в Италии — 630 000³⁸.

2. Аренда частного жилья

25. Несмотря на сокращение поддержки аренды жилья, абсолютное число съемщиков жилья во всем мире растет. Во всем мире около 1,2 миллиарда человек (около одной трети городского населения и одной шестой всего мирового населения)³⁹ живут в арендуемом жилье, в значительном большинстве в городах и поселках. Во многих европейских странах частный сектор аренды жилья, в том числе неофициальный, играет все большую роль в жизни бедных людей по причине отсутствия достаточного фонда социального жилья и более ограниченного доступа к домовладению⁴⁰. В развивающихся странах наибольшая доля съемщиков жилья приходится на города Африки; в Азии съемщики составляют примерно одну треть городского населения⁴¹.

26. Механизмы аренды предлагают семьям с низким уровнем дохода ряд вариантов с точки зрения месторасположения жилья, повышения мобильности (в частности, в связи с возможностями трудоустройства) и гибкости с точки зрения типа жилья (небольшие или коммунальные квартиры, которые отсутствуют при других формах владения)⁴². Аренда жилья позволяет семьям с низким доходом избежать рисков, связанных с ценой дома, задолженностью и сокращением стоимости капитала, и связана с меньшими затратами по сделке, чем оформление домовладения⁴³. Аренда жилья также обеспечивает дополнительный источник регулярных доходов для мелких домовладельцев с низким уровнем дохода, что может послужить защитой в случае потери работы или стать своего рода пенсией после выхода в отставку или достижения преклонного возраста. Это особенно важно в случае поселений с низким уровнем дохода. Однако строительству пристроек для сдачи в аренду часто препятствуют нормативы планирования и строгие строительные требования⁴⁴.

27. Доступ бедных домохозяйств к съемному жилью в настоящее время сдерживается из-за расходов, связанных в основном с ростом арендной платы и не-

³⁷ Department of Communities and Local Government Households on local authorities' housing waiting lists. Available from <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsbyrentslettings/livetables/> (table 600).

³⁸ Pittini, "Housing affordability in the EU" (см. сноску 7 выше), p. 8.

³⁹ *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*.

⁴⁰ *Towards a Sustainable Private Rented Sector: - the Lessons from Other Countries*, Kath Scanlon and Ben Kochan, eds. (London, London School of Economics, 2011), p. 8; см. также Peter A. Kemp, "Low-income tenants in the private rental housing market", *Housing Studies*, vol. 26 (2011), pp. 1019 and 1020-1021. Например, в 2007 году в Англии жилье у частных домовладельцев снимала каждая восьмая семья, но среди тех, кто живет в бедности, — почти каждая четвертая.

⁴¹ Sunil Kumar, "The research-policy dialectic: a critical reflection on the virility of landlord-tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South", *City* vol. 15, No. 6 (2011), pp. 662, 663-664.

⁴² *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (см. сноску 40 выше), p. 12.

⁴³ *Ibid.*, p. 139.

⁴⁴ Sunil Kumar, "Room for manoeuvre: tenure and the urban poor in India", paper presented at the Second Urban Research Symposium, 15-17 December 2003 (World Bank, Washington, D.C.); см. также UN-Habitat, *Shelter Provision and Employment Generation* (Geneva, 1995).

хваткой доступного по ценам съемного жилья⁴⁵. Все больше и больше семей в Европе испытывают трудности с оплатой аренды (3,8 процента европейцев и 8,6 процента тех, чей доход ниже 60 процентов среднего национального дохода)⁴⁶. Вопросы ценовой доступности аренды чаще возникают в развивающихся странах, где фонд съемного жилья еще более ограничен. Соотношение арендной платы и размера дохода в африканских городах более чем вдвое превышает показатель для городов в странах с высоким уровнем дохода, где арендная плата составляет 39,5 процента от размера дохода⁴⁷.

28. Поэтому необходимо обеспечить значительный прирост предложения частного съемного жилья, чтобы помочь расширить возможности съемщиков с низким уровнем дохода на рынке аренды и снять проблемы с ценовой доступностью⁴⁸. Кроме того, необходимо проводить ориентированную на спрос политику, чтобы повысить ценовую доступность арендуемого жилья для малоимущих. Хотя большинство правительств сосредоточило свои усилия на увеличении числа частных домовладений, можно привести ряд хороших примеров ориентированной на спрос и предложение политики, призванной поощрить развитие мелкомасштабного частного сектора арендуемого жилья и увеличить ценовую доступность аренды для семей с низким уровнем дохода⁴⁹. Такие меры охватывают вопросы налогообложения, прямых или косвенных субсидий и регулирования⁵⁰. Государственная политика в отношении неофициального сектора аренды также влияет на доступность механизмов аренды для самых бедных.

3. Налогообложение и субсидирование предложения

29. Налоговый режим инвестиций в частную аренду является важнейшим фактором с точки зрения их стимулирования (Австралия, Франция, Германия, Нидерланды и Новая Зеландия) или сдерживания (Соединенные Штаты и Ка-

⁴⁵ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) "Housing markets and structural policies in OECD countries", OECD Economics Department working paper No. 863 (January 2011).

⁴⁶ Pittini, "Housing affordability in the EU" (см. сноску 7 выше), p. 8; см. также "Kemp, "Low-income tenants" (см. сноску 40 выше), pp. 1026 and 1029.

⁴⁷ UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa*, (см. сноску 4 выше), p. 24.

⁴⁸ *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (см. сноску 40 выше), p. 146.

⁴⁹ В большинстве стран подавляющее число арендодателей являются мелкими домовладельцами. См. J. Rugg and D. Rhodes, "The private rented sector: its contributions and potential" (Centre for Housing Policy, University of York, 2008). Например, в Чили, 80 процентов арендодателей владеют одним съемным жильем и еще 10 процентов — двумя. Коммерческие инвесторы в аренду жилья играют важную роль лишь в нескольких странах, включая Соединенные Штаты, Швейцарию (где значительную роль играют пенсионные фонды, поскольку они обязаны инвестировать в недвижимость как часть своих портфелей, и аренда жилых домов являются популярным активом для управляющих пенсионными фондами) и Россию (где процесс приватизации создал группу крупных домовладельцев - бывших промышленных компаний, которые построили жилой фонд для своих работников. См. также J. Hegedüs, M. Lux and N. Teller *Social Housing in Transition Countries* (Oxon, Routledge, 2012).

⁵⁰ Steve Pomeroy *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience* (Ottawa, 1999), p. 107; см. также Steve Pomeroy and Marc Godbout, "Development of the rental housing market in Latin America and the Caribbean", Inter-American Development Bank Discussion Paper (2011), pp. 10-11.

нада)⁵¹. Налогообложение других вариантов инвестиций в домовладение также влияет на сектор аренды: налоговые вычеты или льготы для домовладельцев (в том числе освобождение от налога на прирост капитальной стоимости и вычет процентов по ипотечным кредитам) поощряют домовладение, подрывая привлекательность инвестиций в арендуемое жилье⁵².

30. Некоторые европейские страны (например, Нидерланды и Швеция) используют систему субсидирования аренды для стимулирования строителей съемного жилья или арендодателей частного жилья с помощью программ сокращения процентных ставок⁵³. В Германии давно используются схемы субсидирования как сектора социального жилья, так и частных инвесторов, которые заложили основу для создания крупного рынка аренды частного жилья.

31. В Австрии длительное использование различных видов ориентированной на предложение политики привело к появлению крупного фонда жилья с разумной арендной платой, которое предоставляется группам со средним уровнем дохода и, после проверки нуждаемости, с дополнительными льготами группам с низким уровнем дохода. Предоставляя со скидкой землю под застройку, гранты, государственные займы и налоговые льготы на инвестиции, федеральные, региональные и муниципальные органы власти стратегически способствовали развитию сектора съемного жилья с ограниченной прибыльностью, регулируемой стоимостью и арендой по себестоимости, ориентированного на различные домохозяйства, включая домохозяйства с низким уровнем дохода⁵⁴.

4. Субсидирование спроса

32. Некоторые страны реализуют программы пособий на оплату жилья для решения проблем его ценовой доступности (см. A/HRC/13/20/Add.4, пункты 10 и 25)⁵⁵. Однако данные свидетельствуют о том, что таких инициатив, в отсутствие других мер по регулированию рынков и оказанию помощи получателям жилищных субсидий, недостаточно для обеспечения адекватного и доступного по ценам съемного жилья для домохозяйств с низким уровнем дохода. В странах, где предложение съемного жилья ограничено, схемы субсидирования на самом деле приводят к увеличению арендной платы⁵⁶ и нехватке съемного жи-

⁵¹ Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (см. сноску 50 выше), p. 19; см. также Australian Housing and Urban Research Institute, "What makes a landlord decide to invest and dis-invest in private rental housing?" (May 2010).

⁵² Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (see footnote 50 above), p. 20.

⁵³ Согласно ответу Словакии на вопросник по гарантиям владения имуществом, направленный Специальным докладчиком 22 марта 2013 года.

⁵⁴ Wolfgang Amann, Julie Lawson and Alexis Mundt, "Structured finance allows for affordable rental housing in Austria", *Housing Finance International*, vol. 23, No. 3 (June 2009), p. 14.

⁵⁵ Согласно ответу Финляндии на вопросник по гарантиям владения имуществом, направленный Специальным докладчиком 22 марта 2013 года. В некоторых странах пособия на оплату жилья выплачиваются в форме ваучера - метод, который использовался в Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах на протяжении многих лет. См. L. Winnick, "The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved", *Cityscape*, vol. 1, No. 1 (September 1995), pp. 95-121.

⁵⁶ "Housing benefit cuts", Crisis Policy Briefing, May 2012. Available from <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Crisis%20Briefing%20-%20Housing%20Benefit%20cuts.pdf>, 9.

лищного фонда для людей с низким уровнем дохода⁵⁷. Из-за низкого размера пособий на оплату жилья (с учетом роста арендной платы) и дискриминации в отношении уязвимых групп в частном рынке аренды домохозяйства с низким уровнем дохода, получающие такие пособия, часто сталкиваются с трудностями при поиске пригодного жилья и продлении его аренды в местах с адекватным доступом к услугам несмотря на дополнительную покупательную способность (см. A/HRC/13/20/Add.4, пункты 17–26)⁵⁸. Кроме того, проверка нуждемости в пособиях на оплату жилья зачастую весьма сложна, выбор бенефициаров не всегда эффективен, а процедуры распределения поощряют коррупцию⁵⁹. Тесная привязка пособий на аренду жилья к уровню доходов была подвергнута критике за то, что не все бенефициары оказались охваченными (например, лишь 40 процентов частных арендаторов, живущих в нищете в Англии, получают пособия на оплату жилья)⁶⁰. Кроме того, в различных странах пособия на оплату жилья в настоящее время значительно сократились в связи с недавно принятыми мерами жесткой экономии, что может обострить эту проблему (см. A/67/286, пункт 32)⁶¹.

33. С другой стороны расходы на жилищные субсидии для семей с низким уровнем дохода значительно ниже, чем расходы на субсидии для домовладельцев. Кроме того, для семей с очень низкими и нестабильными доходами, субсидируемая аренда жилья может быть лучшей альтернативой, чем домовладение. Например, исследования, проведенные в Бразилии, показали, что семьи с очень низкими доходами, как правило, продают свои частные дома, особенно в плохо расположенных районах, и возвращаются в неформальные поселения.

5. Арендное законодательство и регулирование арендной платы

34. В механизмах аренды частного жилья одним из основных средств обеспечения его ценовой доступности и гарантий владения для съемщиков с низким уровнем дохода являются арендное законодательство, регулирование и контроль⁶². Регулирование арендной платы в значительной степени зависит от регионов, но обычно включает два основных элемента: а) гарантии владения жильем, предусматривающие минимальную продолжительность проживания, а также ограничения на выселение жильцов; и б) контроль над размером повышения арендной платы, призванный как сохранить ценовую доступность, так и исключить де-факто экономическое выселение. Режим регулирования арендной платы, как правило, устанавливает размер и периодичность повышения арендной платы и привязывает его к финансовым показателям, таким как темпы ин-

⁵⁷ Dugald Monro, "Public rental Housing policy: learning the lessons from overseas", Research Paper 6, 1997.

⁵⁸ См. также Kemp, "Low-income tenants" (см. сноску 40 выше), p. 1025.

⁵⁹ Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Strasbourg, 2008), p. 50.

⁶⁰ Dugald Monro, "Public rental housing policy" (см. сноску 57 выше); см. также Kemp, "Low-income tenants" (см. сноску 40 выше), p.1032.

⁶¹ Например, в Соединенном Королевстве (См. Kemp, "Low-income tenants" (см. сноску 40 выше), p. 1022). В Соединенных Штатах из-за сокращения финансирования число выданных за период с 2005 по 2007 год ваучеров уменьшилось более чем на 150 000 (см. A/HRC/13/20/Add. 4, пункт 36).

⁶² S. I. Kalim, "Rent-control legislation and its impacts in Karachi", in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting* (Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements, 1990), pp. 186 and 188.

фляции⁶³. Как правило, ограничения на повышение арендной платы сохраняются лишь для нынешнего арендатора⁶⁴.

35. Критики системы контроля и регулирования арендной платы утверждают, что эти меры неэффективны, искажают рыночную стоимость аренды, сокращают предложение на рынке жилья и поощряют коррупцию и низкое качество обслуживания⁶⁵. Регулирование аренды также критикуется за то, что оно не ориентировано на семьи с низким уровнем дохода, поскольку от контроля арендной платы и охраны прав съемщиков обычно выгадывают те, кто проживал в арендуемом жилье в течение многих лет, а не потенциальные новые арендаторы⁶⁶, а какого-либо механизма обеспечения того, чтобы от контроля арендной платы выгадывали домохозяйства с низким уровнем дохода, не существует⁶⁷.

36. Однако в некоторых странах, в частности Германии, Швейцарии и Австрии, и в течение многих десятилетий в некоторых городах, таких как Нью-Йорк и Сан-Франциско в Соединенных Штатах (см. [A/HRC/13/20/Add.4](#), пункт 44), регулирование арендной платы оказывало благоприятное воздействие на стабилизацию сектора аренды и сохранение доступа малоимущих домохозяйств к хорошо расположенному городскому жилью⁶⁸. В Швейцарии инвестиции в арендуемое жилье сохранились, хотя регулирование арендной платы уменьшает стоимость аренды жилья для долгосрочных съемщиков, а законодательство не разрешает проводить произвольное выселение и пользоваться временным дефицитом жилья⁶⁹. Квебек, Канада, также сохранил последовательную и хорошо организованную систему регулирования с разумным балансом между защитой арендаторов и поощрением инвестиций⁷⁰. В Уругвае правительство использовало другой инструмент для поиска баланса между интересами арендодателей и арендаторов с помощью фонда, который предоставляет гарантии покрытия расходов в случае неуплаты арендной платы и расходов по обслуживанию жилья (*Fondo de Garantía de Alquileres*)⁷¹.

37. Эти примеры показывают, что можно разработать такие механизмы регулирования арендной платы и защиты прав жильцов, которые не искажают си-

⁶³ Marietta Haffner, Marja Elsinga and Joris Hoekstra, "Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries", for the European Network for Housing Research 2007 International Conference on "Sustainable Urban Areas"

⁶⁴ Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (см. сноску 50 выше), p. 16.

⁶⁵ "The great Manhattan rip-off", *The Economist* (5 June 2003); см. также *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (см. сноску 40 выше), p. 10.

⁶⁶ A. Malpezzi, "Rental housing in developing countries: issues and constraints, in *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting* (Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements, 1990), pp. 104 and 113.

⁶⁷ S. Kumar, "Landlordism in Third World urban low-income settlements: a case for further research, *Urban Studies* (1996), pp. 768-769.

⁶⁸ См. *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (см. сноску 40 выше), p. 145.

⁶⁹ E. Werczberger, "Home ownership and rent control in Switzerland", *Housing Studies*, vol. 12, No. 3 (1997), pp. 337-353.

⁷⁰ Pomeroy and Godbout, "Development of the rental housing market" (см. сноску 50 выше), pp. 16-18.

⁷¹ См. Uruguay, "El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda", XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, September 2010. См. также <http://www.mvotma.gub.uy/alquiler/garantia-de-alquiler>.

туаию на рынке частного съемного жилья и поощряют, а не сдерживают его расширение. Эффективно регулируемый рынок аренды может способствовать защите прав арендаторов, особенно с низким уровнем дохода, и одновременно поощрять аренду жилья. С другой стороны, отмена контроля над арендной платой и облегчение процедуры выселения редко приводили к увеличению инвестиций в рынок съемного жилья, а фактически создавали перекося на рынке в пользу домовладения⁷².

38. Хотя государства не обязаны непосредственно обеспечивать всех достаточным жильем, они обязаны обеспечить защиту от нарушений прав человека третьими сторонами и принять необходимые меры по оказанию поддержки и помощи людям, чтобы они могли пользоваться своими правами человека. Когда предоставление жилья перекладывается на третьи стороны (частный рынок аренды), государство должно регулировать рынок, с тем чтобы обеспечить защиту от нарушений прав человека (например, принудительное или экономическое выселение и «пузыри» стоимости аренды), а также создать благоприятные условия для реализации права на достаточное жилище с уделением особого внимания самым бедным и обездоленным группам населения⁷³. Как указал Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в пунктах 8(с) и 17 своего замечания общего порядка № 4, квартиросъемщики должны быть защищены с помощью соответствующих средств от неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения.

6. Неофициальная аренда частного жилья

39. Доступ к городской земле для строительства жилья, особенно земле с коммуникациями, является одной из основных проблем, с которыми сталкиваются развивающиеся страны. Неофициальный доступ к земле, все чаще через механизмы аренды, становится одной из основных форм обеспечения доступного по ценам жилья для бедных. Поэтому значительная доля городских арендодателей в развивающихся странах действует неофициально в незапланированных поселениях⁷⁴.

40. Существуют различные сегменты рынка аренды⁷⁵, в том числе аренда комнат в подвалах многоквартирных домов в старой части городов, специально оборудованных подвальных помещений, комнат в неформальных поселениях, аренда земли и строительство съемных помещений или строительство помещений во дворах жилых домов. Эта тенденция особенно заметна в странах Латинской Америки, где неофициальные арендодатели расстраивают принадлежащие им дома для размещения съемщиков жилья с целью повышения своих доходов⁷⁶. В ряде стран Африки к югу от Сахары широко практикуется прием

⁷² UN Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (см. сноску 4 выше), p. 50.

⁷³ См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, Организация Объединенных Наций (A/HRC/17/31, приложение), см. также доклад Специального докладчика по праву на безопасную питьевую воду и услуги санитарии (A/HRC/15/31, пункт 18-21).

⁷⁴ UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (см. сноску 4 выше), pp. 27–28 and 37.

⁷⁵ Kumar, “The research-policy dialectic” (см. сноску 41 выше), p. 664.

⁷⁶ C. Escallón, *Arrendamiento Alternativa Habitacional y Vivienda Popular en Colombia* (Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá; см. также A.G. Gilbert and others, *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America* (UCL Press and the University of Arizona Press, 1993).

постояльцев для проживания в существующих помещениях⁷⁷. В северной части Африки, а также в странах к югу от Сахары широко распространено преобразование построенного государством жилья путем добавления съемных квартир⁷⁸. В Азии неофициальная аренда включает как размещение трудящихся-мигрантов в не сданных в эксплуатацию высотных зданиях в «поселках городского типа» в Китае, так и аренду участков в некоторых городах Индии и Таиланда, где арендаторы строят свои собственные жилища⁷⁹. Большинство из этих нерегулируемых вариантов предлагают арендаторам весьма сомнительные условия.

41. Большинство неофициальных арендодателей сдают в аренду помещения, построенные без соответствующих разрешений, не выдают письменных договоров⁸⁰, не соблюдают арендное и налоговое законодательство и требования и, в большинстве случаев, даже не знакомы с соответствующим существующим законодательством (равно как и их арендаторы)⁸¹.

42. Неофициальный сектор аренды жилья является важнейшим компонентом жилищного сектора развивающихся странах и также растет сегодня во многих городах Европы⁸², заполняя пробел, созданный текущей жилищной политикой, которая не обеспечивает надлежащего удовлетворения потребностей в жилье семей с низким уровнем дохода. К сожалению в программах благоустройства трущоб в значительной степени игнорировались их последствия для съемщиков жилья, а иногда само наличие арендаторов в большинстве благоустраиваемых поселений вовсе не учитывалось⁸³. В некоторых случаях программы благоустройства трущоб даже запрещают владельцам благоустроенного жилья

⁷⁷ M. Grant "Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe", *Development Southern Africa*, vol. 24, No. 1, (March 2007), pp. 77–90; см. также P. Amis and P. Lloyd eds., *Housing Africa's Urban Poor* (Manchester University Press, 1990); UN-Habitat, *Quick Guides for Policy Makers: Housing the Poor in African Cities 7 - Rental Housing - A Much Neglected Housing Option for the Poor* (Cities Alliance, 2011); M. Huchzermeyer, "Tenement city: the emergence of multi-storey districts through large-scale private landlordism in Nairobi", *International Journal of Urban and Regional Research*, No. 31 (2007), pp. 714-732.

⁷⁸ UN Habitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (see footnote 4 above), p. 48; см. также L. Bank, "The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South Africa", *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, No. 2 (2007), pp. 205-228; O. Crankshaw, A.G. Gilbert and A. Morris, "Backyard Soweto", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, No. 4 (2000), pp. 841-857.

⁷⁹ S. Kumar, "Landlordism in Third World urban low-income settlements" (см. сноску 67 выше), pp. 753-782; см. также Kumar "Room for manoeuvre" (см. сноску 44 выше).

⁸⁰ В Уругвае 79 процентов арендаторов в Монтевидео в 2006 году подписали письменный договор, а 21 процент имели лишь устную договоренность – см. L. Macellaro "Estudio sobre el mercado de viviendas de alquiler en Uruguay" (Montevideo, 2010); "Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos: informe final de resultados", realizado para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, UN-Habitat First Initiative (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, 2007). В Таиланде лишь меньшинство (45 процентов) имели письменный договор – См. также M. Morange, "Backyard shacks: the relative success of this housing option in Port Elizabeth", *Urban Forum*, No. 13, pp. 3-25.

⁸¹ J. E. Torres, "Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia: informe final" (Bogotá, 2011), p. 12.

⁸² Emily Kelling and others, "London's backyard informality", workshop paper presented at a conference of Research Committee 43 (Housing and the Built Environment) of the International Sociological Association, Amsterdam, 10-12 July 2013.

⁸³ Kumar, "The research-policy dialectic" (см. сноску 41 выше), p. 668.

сдавать его в аренду⁸⁴. Такая ситуация несовместима с обязательством государств содействовать осуществлению права на достаточное жилище, в частности, облегчая усилия по «самопомощи» обездоленных групп населения⁸⁵. Однако существует мало достоверных примеров программ, предусматривающих прямые субсидии и дешевые кредиты для владельцев, которым нужно отремонтировать свои дома, и владельцев, которые хотят расстроить свои дома, чтобы вместить больше жильцов⁸⁶.

7. Краткие выводы

43. В то время как расширение доступа к домовладению для семей с низким уровнем дохода через кредитование ведет, как оказалось, к чрезмерной задолженности и жилищному кризису, аренда жилья может способствовать появлению ряда более доступных по цене вариантов при одновременном сокращении финансовых рисков и создании условий для роста мобильности.

44. Достаточное жилище должно находиться в местах, которые позволяют иметь доступ к возможностям трудоустройства и общественным услугам. Это особенно актуально для бедных домохозяйств, поскольку финансовые затраты на поездки на работу могут стать чрезмерным бременем для их и без того ограниченных бюджетов⁸⁷. С помощью государственного вмешательства в виде субсидий на аренду жилья для семей с низким уровнем дохода, выделения государственной земли для строительства съемного жилья для малоимущих и других мер, частный сектор аренды жилья может содействовать расширению в городах доступа к лучше расположенному достаточному жилью для семей с низким уровнем дохода.

45. Для семей с низким уровнем дохода обеспечение высокой степени гарантированного владения жильем на частном рынке аренды имеет первостепенное значение, поскольку бедные жильцы не могут позволить себе расходы, связанные с переездом в другое жилье или принудительным выселением, и не могут конкурировать на совершенно нерегулируемом частном рынке аренды (даже при получении пособий на оплату жилья). Поэтому также необходимо обеспечить регулирование и подотчетность, чтобы не допустить де-факто экономического выселения и обеспечить семьям с низким уровнем дохода доступ к приемлемому по цене съемному жилью в хорошо расположенных городских районах.

46. Практика показывает, что субсидирование как спроса, так и предложения на рынке частного жилья является более экономически эффективным и менее дорогостоящим, чем субсидирование домовладения, и, следовательно, в большей мере соответствует обязанности государств максимально задействовать

⁸⁴ E. Rojas, ed., *Building Cities: Neighbourhood Upgrading and Urban Quality of Life* (Inter-American Development Bank, 2010); см. также F. Magalhães and F. di Villarosa, eds., *Slum Upgrading: Lessons Learned from Brazil* (Inter-American Development Bank, 2012).

⁸⁵ См. замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 10.

⁸⁶ Например, программа “plan terrazas” реализованная в 1970-х годах в Колумбии. См. T. Johnson, “Upward filtering of housing stock: a study of upward filtering of housing stock as a consequence of informal settlement upgrading in developing countries”, *Habitat International*, No. 11, pp. 173 and 187.

⁸⁷ См. замечание общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 8(f).

имеющиеся ресурсы для обеспечения постепенного осуществления права на достаточное жилище. Для обеспечения реализации различных составляющих права на достаточное жилище, в том числе ценовой доступности, недискриминации и пригодности для проживания, а также для расширения возможностей людей пользоваться рядом других прав человека, включая право на труд, образование и здоровье, необходима регулируемая и эффективная система жилищных пособий. Кроме того, частный (официальный и неофициальный) сектор аренды лучше ориентирован на домохозяйства с низким уровнем дохода (по сравнению со схемами жилищного финансирования, которые в основном помогают домохозяйствам со средним уровнем дохода) и, следовательно, может помочь государству выполнить обязанность уделять первоочередное внимание социальным группам, живущим в неблагоприятных условиях. Соответственно, проводимая политика и принимаемое законодательство не должны давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других⁸⁸.

В. Коллективные формы владения

47. Общая собственность предполагает правовой режим, предоставляющий пакет прав собственности той или иной группе людей. Такие права могут включать владение, управление, использование, обмен и доступ к общим ресурсам⁸⁹. Термин «режим общей собственности» охватывает пакет установлений, правил и практики управления, являющихся предметом коллективного принятия решений. Подобные режимы отличаются от режима общинного владения, который шире и относится к системам общинного владения, при котором права распоряжения имуществом принадлежат тому или иному коллективному органу (например, расширенной семье, клану или другой социальной группе)⁹⁰. Данный раздел касается механизмов владения общей собственностью в городских условиях, которые появились в последние годы как в развитых, так и развивающихся странах.

1. Системы жилищных кооперативов

48. Жилищный кооператив является юридическим объединением, созданным с целью обеспечения жильем своих членов на постоянной основе. Он принадлежит своим членам, которые его обслуживают и контролируют⁹¹. Жилищные кооперативы основаны на принципах коллективной собственности и управления и могут иметь различные формы, включая принадлежащие собственникам жилья кооперативы (которые владеют жилищной застройкой и членам которых принадлежат доли акционерного капитала кооператива), арендные кооперативы

⁸⁸ Там же, пункт 11.

⁸⁹ C. Hess and E. Ostrom, "A framework for analysing the microbiological commons", *International Social Science Journal*, No. 58, pp. 335-349; см. также A. Fuys and others, "Securing common property regimes in a globalizing world: synthesis of 41 case studies on common property regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America" (Rome, International Land Coalition, 2008), p. 82.

⁹⁰ J. W. Bruce, *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property* (Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1999); см. также Fuys and others, *Securing Common Property Regimes* (см. сноску 89 выше).

⁹¹ National Confederation of Cooperatives "Cooperatives in housing: starting housing projects – a guide for cooperatives starting a housing project", (Philippines, 2004).

(в которых члены платят кооперативу арендную плату), финансовые кооперативы (в которых кооперативы предоставляют кредиты своим членам на строительство или ремонт зданий) и строительные кооперативы (которые занимаются строительством зданий и застройкой земли от имени своих членов). Некоторые кооперативы объединяют две или более таких функций⁹².

49. Классическая модель кооператива складывалась в основном в Европе, и «скандинавская» модель кооператива, созданная в 1923 году, является одной из самых распространенных. В Швеции в 2011 году на кооперативное жилье приходилось 22 процента всего жилищного фонда⁹³. Шведские кооперативные организации получают значительную государственную поддержку с 1950-х годов, когда жилищные субсидии стали применяться в равной степени ко всем формам владения, включая кооперативы⁹⁴. Шведское законодательство⁹⁵ обеспечивает четкую правовую основу для деятельности жилищных кооперативов, определяя правовой статус как таких ассоциаций, как Сберегательно-строительная ассоциация жильцов (HSB) и кооперативная жилищная организация, известная как Riksbyggen, так и жильцов-владельцев. Дополнительные правила и нормы принимаются самими ассоциациями после одобрения большинством жильцов.

50. В Латинской Америке успешным примером жилищных кооперативов в национальном масштабе являются кооперативы взаимопомощи в Уругвае, поддерживаемые Федерацией жилищных кооперативов взаимопомощи. Законодательство Уругвая признает коллективное владение недвижимостью, и регулирование жилищных кооперативов включено в Общий закон о кооперативах 1992 года. С 1965 года в Уругвае было сформировано около 600 кооперативов Федерации, и около 20 000 семей живут в домах и квартирах, построенных на основе взаимопомощи. За последние 20 лет в рамках различных инициатив кооперативы взаимопомощи были созданы и адаптированы с учетом местных условий в 14 странах Латинской Америки и Карибского бассейна⁹⁶.

51. Одной из недавних форм кооперативов, объединяющих финансирование и строительство, являются общинные фонды, которые были созданы в Африке и Азии⁹⁷. Эти фонды работают с групповыми займами и/или сбережениями с целью содействия общинам в финансировании мероприятий по упорядочению землевладения и приобретения земли в собственность, развитию инфраструктур-

⁹² Sukumar Ganapati, "Enabling housing cooperatives: policy lessons from Sweden, India and the United States", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, No. 2 (2010), pp. 365 and 368.

⁹³ S. Moreau and A. Pittini, *Profiles of a Movement: Cooperative Housing Around the World* (CECODHAS Housing Europe, 2012).

⁹⁴ Однако в последние годы государственная поддержка кооперативного жилья ослабла в связи с процессом коммерциализации жилья. См. Sukumar, "Enabling housing cooperatives" (см. сноску 92 выше), p. 374.

⁹⁵ Закон о кооперативном жилье 1991 года, Закон о кооперативных обществах 1987 года и Закон о праве собственности жильцов 1930 года.

⁹⁶ M. Solanas, "La Transferencia del Cooperativismo Uruguayo de Vivienda por Ayuda a Otras Latitudes: una Experiencia de Cooperación Internacional", *Revista Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura de Montevideo*, 2011)

⁹⁷ Согласно ответу Таиланда на вопросник по обеспечению гарантий владения имуществом, направленный Специальным докладчиком 22 марта 2013, относительно *Национальной программы коллективного жилья Ваан Манконг*, которая помогла 600 000 домохозяйствам в период с 2003 по 2007 год.

туры и оказанию услуг, а также ремонту жилья⁹⁸. С 2009 по 2011 год программа Азиатской коалиции за общинные действия способствовала созданию общинных фондов в Азии, осуществив 111 проектов жилищного строительства в 15 странах на общую сумму почти 4 млн. долл. США; в 35 из этих проектов использовались коллективные договоры⁹⁹.

52. Коллективная структура позволяет кооперативам браться за сложные проекты строительства жилья и инфраструктуры, которые не под силу отдельным семьям. Общинные фонды оказывают финансовую и техническую помощь в приобретении земельных участков и объектов коммунальной инфраструктуры (включая дороги, дренажные системы, водопровод и канализацию)¹⁰⁰. Этот процесс обычно предполагает ведение переговоров с другими заинтересованными сторонами, например с первоначальными собственниками земли и правительством¹⁰¹. В скандинавской модели «материнская» (также известная как «родительская» или «вторичная») кооперативная ассоциация отвечает за строительство жилых комплексов, которые затем продаются «дочерним» кооперативам (также известным как «вспомогательные» или «первичные»). Финансовые риски членов ограничиваются их дочерним кооперативом¹⁰².

53. Коллективная структура также способствует обеспечению ценовой доступности и гарантий владения жильем, предусматривая групповые ссуды или сбережения или, в некоторых случаях, фонды помощи на случай временной неплатежеспособности членов. Коллективная структура и коллективное управление местами общего пользования и содержанием жилищного фонда также чрезвычайно важны для обеспечения ценовой доступности для семей с низким уровнем дохода¹⁰³. В скандинавской модели домовладельцы, как правило, финансируют 75-80 процентов стоимости строительства жилья, в то время как остальная часть покрывается за счет ссуды, которую берет дочерний кооператив. Кооперативным домовладельцам также предоставляется 30-процентная налоговая скидка на выплаченные проценты либо по кооперативным акциям, либо по недвижимости. Члены кооператива могут быть выселены советом кооператива лишь в ограниченном числе случаев. В случае общинных фондов процентные ставки по кредитам, как правило, относительно низки, а сроки погашения ссуд зачастую весьма продолжительны, до 25 лет¹⁰⁴.

54. Уругвайские кооперативы взаимопомощи способствуют обеспечению доступного по ценам жилья в рамках коллективного процесса с участием будущих жильцов. Владение собственностью, а также ответственность за погашение ипотечной ссуды и содержание имущества являются коллективными и

⁹⁸ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (см. сноску 25 выше), p. 99.

⁹⁹ S. Boonyabancha, "Baan Mankong: going to scale with 'slum' and squatter upgrading in Thailand", *Environment and Urbanization*, vol. 17, No. 1 (April 2005); UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

¹⁰⁰ UN-Habitat, *Financing Urban Shelter* (см. сноску 25 выше), p. 99.

¹⁰¹ Nilsson, "Overview of financial systems" (see footnote 31 above), p. 19; Erlend Sigvaldsen, "Key issues in housing microfinance" (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), pp. 16-17.

¹⁰² National Confederation of Cooperatives "Cooperatives in housing" (см. сноску 91 выше); см. также HSB, "Useful information for HSB tenant owners" (2012) и "Welcome to HSB: a booklet for all those who have just move in" (2012).

¹⁰³ S. Blandy, J. Dixon and A. Dupuis, eds., *Multi-owned Housing: Law, Power and Practice* (Ashgate, 2010).

¹⁰⁴ Например, в случае общинных ипотечных программ на Филиппинах.

неделимыми¹⁰⁵. В модели Федерации жилищных кооперативов взаимопомощи семьи могут получить доступ к коллективным жилищным ссудам, не имея предыдущих сбережений (что особенно подходит для семей с низким уровнем дохода); время, которое они тратят на строительство домов, считается первым взносом (15 процентов ипотечной ссуды в государственных банках)¹⁰⁶. Члены кооператива оплачивают ежемесячную долю коллективной ипотечной ссуды, вносят дополнительные взносы в кооперативный фонд на содержание мест общего пользования и услуг, а также в фонд помощи членам, которые временно не в состоянии платить кооперативные взносы в силу различных причин (например, несчастный случай, потеря работы или смерть кормильца).

55. В уругвайской модели гарантии владения жильем обеспечиваются договором между кооперативом и членом (“*contrato de uso y goce*” Федерации жилищных кооперативов взаимопомощи), действие которого не ограничивается по времени. Каждая семья имеет права пользования, которые могут быть переданы по наследству или проданы кооперативу. Стоимость доли члена будет выплачена ему кооперативом в два приема в течение 3 лет и складывается из стоимости отработанного времени; оплаты содержания мест общего пользования; выплат в погашение ссуды; и выплаченных процентов. Это предотвращает высокую текучесть и защищает кооператив от процессов гентрификации.

2. Общинная доверительная собственность на землю

56. Общинная доверительная собственность на землю является одной из форм общего владения землей, при которой земля считается общим достоянием и лишь строения и другие улучшения считаются частной собственностью. Цель использования таких общинных трастов состоит в том, что изъять землю из спекулятивных сделок на рынке недвижимости, обеспечить доступ к земле и жилью для людей, которым в ином случае было бы отказано в доступе, расширить долгосрочный общинный контроль над земельными ресурсами и навсегда сохранить ценовую доступность жилья¹⁰⁷.

57. Подавляющее большинство общинных трастов построены, в принципе, как «трасты доступного жилья» и обеспечивают контроль над строительством, продажей или арендой и содержанием жилья от имени покупателей или съемщиков жилья, которые будут арендовать землю у этих объединений. Благодаря использованию наследуемой аренды на землю (обычно на 99 лет) эти общинные трасты определяют права и обязанности индивида как владельца строений и общины как владельца земли¹⁰⁸. Обычно такие формы владения управляются советом директоров в следующем составе: одна треть от арендаторов земли, одна треть от жителей местной общины (которые не живут на арендованной земле), и одна треть от лиц, представляющих «интересы общественности».

¹⁰⁵ B. Nahoum, *Una Historia Con Quince mil Protagonistas: Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Muta Uruguayas* (Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2008).

¹⁰⁶ Например, Conjunto Intercooperativo, построенный в период с 1971 по 1975 год.

¹⁰⁷ D. Diacon, R. Clarke and Silvia Guimaraes, *Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts* (Coalville, United Kingdom, Building and Social Housing Foundation, 2005), p. 55.

¹⁰⁸ UN-Habitat, *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing*, (2012), Global Urban Economic Dialogue (2005), pp. 18, 11-12; см. также J. E. Davis, *The Community Land Trust Reader* (Cambridge, United Kingdom, Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

58. Такая общинная доверительная собственность на землю в течение последних пятидесяти лет использовалась все шире, в основном в Соединенных Штатах¹⁰⁹, где, согласно данным национальной сети, на июнь 2013 года действовало около 250 таких трастов. Они также существуют в Соединенном Королевстве¹¹⁰ и Канаде.¹¹¹ Все большее число муниципальных органов власти создают такие общинные трасты, считая это прогрессивной стратегией удовлетворения потребностей в доступном жилье, которые не могут быть удовлетворены исключительно за счет программ государственного жилья. Чикаго в Соединенных Штатах предоставляет, пожалуй, важнейший пример формирования муниципальной властью общинной доверительной собственности на государственную землю¹¹².

59. Основная цель создания этих трастов заключается в «фиксации» стоимости земли в целях сохранения в долгосрочной перспективе ценовой доступности жилья для семей с низким и средним уровнями дохода. Поэтому ценовая доступность и месторасположение являются одной из основных причин создания таких трастов, и обычно цена покупки или аренды ниже рыночной стоимости (как правило, на 20-65 процентов)¹¹³, прежде всего потому, что арендатор платит лишь за дом, а не за землю. В обмен домовладельцы соглашаются на ограничения при перепродаже своих домов, обычно обязуясь ограничиться 25 процентами прибыли по сравнению первоначально уплаченной ценой. Это дает возможность будущим владельцам из семей с низким и средним уровнем дохода получить доступ к той же собственности по доступным ценам и помочь общине противостоять процессам гентрификации и связанным с застройкой перемещениям населения¹¹⁴.

60. Хотя эти трасты не предоставляют кредиты или финансовые механизмы, они помогают потенциальным членам и рекомендуют им наилучшие варианты с учетом их финансового положения, проводя, в том числе, учебные семинары и инструктажи перед покупкой. Последние данные из Соединенных Штатов говорят о том, что члены этих трастов меньше пострадали от кризиса низкокачественного ипотечного кредитования и последующих процедур лишения права пользования имуществом¹¹⁵.

¹⁰⁹ Например, the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, United States) - Champlain Housing Trust bylaws, adopted 1 October 2006, amended 26 January 2008 and 31 January 2009; см. также J. Libby, "The policy basis behind permanently affordable housing: a cornerstone of Vermont's housing policy since 1987" (Vermont Housing and Conservation Board, 2009).

¹¹⁰ Например, Letchworth Garden в Соединенном Королевстве. Большинство городских земель находится в управлении фонда Letchworth Garden City Heritage Foundation, и его активы по состоянию на 2012 год оценивались примерно в 110 млн. фунтов стерлингов (согласно Letchworth Garden City Heritage Foundation 2010/2011 corporate plan).

¹¹¹ Например, Milton Parc, Монреаль, Канада. Трастом распоряжается союз совладельцев *Syndicat de co-propriété*, и в него входит 26 жилищных кооперативов и некоммерческих жилищных корпораций.

¹¹² UN-Habitat, *Community Land Trusts* (см. сноску 108 выше), p. 18.

¹¹³ Community Partners for Affordable Housing, 2012, *Affordable Homes for our community*, Chicago.

¹¹⁴ UN-Habitat, *Community Land Trusts* (см. сноску 108 выше), p. 36.

¹¹⁵ В 2009 году по 30,56 процента субстандартных ипотечных кредитов существовала опасность инициирования процедуры лишения права пользования имуществом по причине неплатежеспособности в течение более 90 дней в отличие от 7,01 процента стандартных кредитов и лишь 1,62 процента кредитов общинных трастов. См. E. Thaden and

61. Однако исследования показывают, что эти трасты в целом смогли удовлетворить потребности домохозяйств с доходом ниже среднего (обычно на 30-80 процентов ниже среднего уровня), но не смогли, за редким исключением, помочь самым бедным 15 процентам населения¹¹⁶. Одним из основных препятствий для семей с низким уровнем дохода является процесс проверки и отбора, используемый большинством таких трастов, что включает представление документов о доходах, изучение кредитной истории, трудовой деятельности и вопросов безопасности¹¹⁷.

62. В отличие от жилищных кооперативов системы общинных трастов до сих пор не отражены в национальном законодательстве. Каждая система трастов выбирает свой собственный уникальный подход к финансированию как операционных, так и проектных издержек, и эти подходы часто предусматривают сочетание государственных¹¹⁸ и частных источников, а также грантов и кредитов.

3. Краткие выводы

63. Деятельность общинных земельных трастов, кооперативов и общинных фондов говорит о способности коллективных структур находить решения жилищной проблемы, которые адекватно решают вопросы гарантий владения жильем, ценовой доступности, месторасположения и наличия услуг и инфраструктуры в городских условиях для семей с низким уровнем дохода¹¹⁹.

64. Хотя не все виды коллективных структур доступны для беднейших слоев общества, эта форма владения имеет многочисленные преимущества: а) использование возможностей общины, чтобы конкурировать с существующими на рынке жилья силами; б) кооперативные и коллективные формы владения неразрывно связаны с расширением демократического участия, улучшением доступа к информации и общинным самоуправлением; в) как кооперативы, так и общинные фонды наделяют своих членов финансовым влиянием (через общинные кредиты или сбережения, что помогает домохозяйствам с низким уровнем дохода получить лучший доступ к возможностям финансирования жилья), г) в отличие от индивидуальных схем финансирования, подробно описанных выше, общинные структуры также имеют возможность контролировать ценовую доступность земли и жилья, регулируя цены на землю (общинные земельные трасты), обеспечивая повышенную экономическую устойчивость (через финансовую поддержку домашних хозяйств, испытывающих временные финансовые трудности (Федерация жилищных кооперативов взаимопомощи), защищая домохозяйства с низким уровнем дохода от волатильности рынка жи-

G. Rosenberg, "Outperforming the market: delinquency and foreclosure rates in community land trusts" *Land Lines* (October 2010), pp. 2-7.

¹¹⁶ R. Greenstein and Y. Sungu-Eryilmaz, "Community land trusts: a solution for permanently affordable housing", *Land Lines* (January 2007), p. 10; см. также J. E. Davis, and A. Stokes "Lands in trust, homes that last: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009), p. 39.

¹¹⁷ UN-Habitat, *Community Land Trusts*(см. сноску 108 выше), p. 23.

¹¹⁸ Например, целевые жилищные фонды - штаты, графства или органы местного самоуправления создают фонд для оказания помощи с жильем домохозяйствам с низким и средним уровнем дохода, зачастую используя специальный источник финансирования.

¹¹⁹ Sukumar Ganapati, "Enabling housing cooperatives" (см. сноску 92 выше), p. 365.

ля и ограничивая переселение по экономическим причинам и гентрификацию жилья.

65. Как кооперативы, так и общинные земельные трасты также содействуют обеспечению доступного жилья для бедных, беря на себя ответственность за поддержание и восстановление общинного жилого фонда, освобождая малоимущих от этой тяжелой финансовой бремени. Фиксируя стоимость земли и жилья, общинные трасты и кооперативы также способствуют общей стабильности рынка земли и ценовой доступности жилья. Наконец, задействование общины значительно расширяет возможности членов семей с низким уровнем дохода получить доступ к жилью, которое удобно расположено в городских районах, и обеспечить гарантии владения жильем в этих местах.

66. Коллективные формы владения без сомнения представляют собой эффективную форму «самопомощи», которая может содействовать постепенной реализации права на достаточное жилище. В соответствии с пунктами 10 и 11 замечания общего характера № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам государства обязаны содействовать деятельности таких механизмов для строительства и выделения жилья, особенно тогда, когда практика показывает, что они могут способствовать доступу к достаточному жилью для маргинализированных групп, которые в ином случае могли бы быть исключены из рынка жилья. Тем не менее, несмотря на эти очевидные преимущества, на сегодняшний день коллективное владение по-прежнему имеет ограниченные масштабы, в основном из-за отсутствия в большинстве стран благоприятной правовой, финансовой и институциональной основы. Хотя общинным структурам необходима определенная степень автономии, чтобы регулировать отношения между членами и структурой и сохранить свою самостоятельность принятия решений, им также требуются вспомогательные правовые и институциональные структуры, с тем чтобы они могли функционировать. Например, настоятельно необходимо обеспечить юридическое признание коллективного владения, а также возможность брать коллективные ссуды. В этом контексте решающее значение имеет выделение государством удобно расположенной городской земли, особенно в густонаселенных районах, чтобы поддерживать способность коллективных жилищных структур конкурировать на рынке земли.

IV. Вывод и рекомендации

67. Для содействия приобретению жилья жилищная политика все чаще сводится к жилищному финансированию. Факты говорят о том, что жилищная политика, направленная исключительно на облегчение доступа к кредитам для приобретения жилья, не отвечает цели полного осуществления права на достаточное жилище домохозяйствами с низким уровнем дохода, поскольку она не обеспечивает малоимущих пригодным для проживания и доступным по цене жильем в безопасных и удачно расположенных районах.

68. Специальный докладчик призывает к смещению упора в жилищной политике с финансиализации жилья на подход, основанный на правах человека. В связи с этим она выносит следующие рекомендации:

- a) государствам следует поощрять различные формы владения:
- i) многообразие форм владения, включая аренду государственного и частного жилья и коллективное владение, является необходимым условием обеспечения доступа к достаточному жилью для различных слоев общества и защиты отдельных людей и семей от экономических и финансовых шоковых потрясений. Необходимо разработать правовые и институциональные рамки для обеспечения гарантий владения применительно ко всем его формам;
 - ii) при выработке жилищной политики следует руководствоваться оценкой потребностей в жилище, принимая во внимание конкретные демографические, географические, экономические и социальные условия в каждом регионе, а также характеристики различных находящихся в неблагоприятном положении групп (включая домохозяйства с низким уровнем дохода), их жилищные условия и формы владения жильем;
 - iii) государствам следует отказаться от жилищных стратегий, ориентированных на использование механизмов жилищного финансирования, использование которых приводит в основном к обратному эффекту, в частности от субсидий на выплату процентов по ипотечному кредитованию или предоставления освобождения от налогов;
- b) следует поощрять аренду жилья:
- i) хорошо функционирующий сектор аренды как частного, так и социального жилья имеет решающее значение для создания устойчивой системы обеспечения жильем. Поэтому государства должны поддерживать и поощрять развитие аренды как частного, так и социального жилья;
 - ii) государствам следует принимать меры для поощрения строительства и содержания жилья в частном секторе, включая создание стимулов для мелких арендодателей (например, налоговые льготы и субсидирование предложения, что стимулирует частные инвестиции) и поддержку некоммерческого и общинного строительства съемного жилья;
 - iii) государствам следует предусмотреть механизмы поддержки обеспечения жильем семей с низким уровнем дохода или нерегулярным доходом, включая предоставление пособий на аренду жилья, создание системы жилищных пособий и гарантийных фондов для покрытия расходов, связанных с неуплатой арендной платы и расходов по обслуживанию жилья наиболее уязвимыми группами, и разработать законодательство по защите владения и регулированию арендной платы;
 - iv) государствам следует признавать и поддерживать неофициальный сектор аренды жилья в неофициальных поселениях и включать в свои жилищные программы льготы и субсидии, чтобы помочь мелким арендодателям в расширении и благоустройстве сдаваемого в аренду жилья;

v) государствам следует поощрять и поддерживать использование стандартизированных договоров аренды в целях сокращения числа и серьезности споров между арендодателями и съемщиками жилья. С этой целью типовые формы договоров должны широко и свободно распространяться, а договоры не должны нотариально заверяться;

vi) программы модернизации городов и благоустройства неофициальных поселений должны учитывать права жильцов и должны разрабатываться при их полном участии;

vii) государствам следует поощрять более широкое использование пустующего жилого фонда, путем, в частности, поощрения восстановления пустующих домов, повышения налогов на неиспользуемую недвижимость и улучшения доступа к дешевым кредитам для людей, которым необходима финансовая помощь для возобновления использования пустующих помещений, в том числе с помощью аренды;

c) следует поощрять коллективные формы владения жильем:

i) государствам следует поддерживать кооперативные, коллективные и общинные формы владения жильем, изыскивая и инвестируя достаточные ресурсы, путем, в частности, правового признания и защиты кооперативной и коллективной собственности на землю и жилье в городских районах, и поддержки жилищной политики и финансовых механизмов, включая доступ к кредитам и государственным субсидиям, налоговые льготы для коллективных структур, предоставление государственной технической помощи и удобно расположенной городской земли коллективным жилищным структурам;

ii) кооперативные и коллективные формы владения неразрывно связаны с расширением демократического участия и общинного самоуправления. Поэтому государствам следует поддерживать деятельность организаций гражданского общества, которые играют важную роль в развитии и сохранении коллективных форм владения жильем, особенно для групп с низким уровнем дохода.