



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/7
4 February 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Десятая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩРЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ
И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО
НА РАЗВИТИЕ**

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

Ракель Рольник*

* Представлен с опозданием.

Введение

Настоящий доклад является первым докладом Совету по правам человека нового мандатария Ракель Рольник, занимающей этот пост с 1 мая 2008 года. В условиях нынешнего кризиса в жилищном и финансовом секторах Специальный докладчик решила посвятить настоящий тематический доклад последствиям некоторых видов экономической, финансовой и жилищной политики и подходов, серьезно отражавшихся на осуществлении права на достаточное жилище в прошлые десятилетия и сыгравших свою роль в нынешнем кризисе.

Первая глава настоящего доклада посвящена жилищному/ипотечному и финансовому кризисам. Во второй главе эти кризисные процессы увязываются с принимаемыми мерами и подходами в области экономической, финансовой и жилищной политики и тем влиянием, которое они оказывают на осуществление права на достаточное жилище.

В условиях глобализации рынков финансирования жилья и недвижимости и стратегий экономических реформ жизнь в городах стала недоступно дорогой для групп населения с низким, а все чаще и со средним, доходом. В большинстве стран рынок превратился в инструмент регулирования, определяющий уровень цен, местоположение и предложение жилья и земельных участков, а также цены на сдаваемое в аренду жилье. При этом роль государства в управлении государственным жилищным фондом в целом снижалась. Это привело к тому, что жилье стало все чаще рассматриваться лишь как товар или финансовый актив в ущерб другим аспектам права на достаточное жилище, что негативно повлияло на возможности реализации прав человека всеми группами населения без исключения.

Специальный докладчик считает, что эти кризисы предоставляют возможность проанализировать существующую жилищную систему и взять на вооружение подход, основанный на уважении прав человека, внести в эту систему изменения, придав ей бóльшую устойчивость, и обеспечить достаточным жилищем всех нуждающихся. Она призывает Совет обратить внимание на различные вопросы, поднимаемые в настоящем докладе, и формулирует ряд предварительных рекомендаций: следует признать многогранность жилищного вопроса; жилье не следует рассматривать лишь как товар или финансовый актив. В докладе утверждается, что рынки сами по себе не в состоянии обеспечить достаточным жилищем всех нуждающихся, и в некоторых случаях здесь требуется государственное вмешательство.

Специальный докладчик призывает проводить такую жилищную политику, в которой правам человека уделялось бы должное внимание и которая всеми возможными средствами обеспечивала бы доступ к достаточному жилищу, в том числе благодаря поиску альтернатив частному ипотечному кредитованию и приобретению жилья в собственность, а также разработке новых механизмов финансирования и владения. Специальный докладчик призвала также увеличить государственное финансирование жилищного сектора и объем строительства государственного жилья, с тем чтобы сгладить последствия кризиса в жилищной сфере и способствовать реализации прав человека.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 4	5
I. НЫНЕШНИЙ ЖИЛИЩНЫЙ, ФИНАНСОВЫЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС	5 - 18	6
II. ПРИНИМАЕМЫЕ МЕРЫ И ПОДХОДЫ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ.....	19 - 73	12
A. Переосмысление роли государства	23 - 30	13
B. Структурные реформы	31 - 34	16
C. Стимулирование домовладения в ущерб другим возможностям обеспечения жильем	35 - 42	18
D. Превращение жилья в товар.....	43 - 50	20
E. Финансирование домовладения.....	51 - 54	23
F. Узаконивание прав собственности на землю и жилище	55 - 59	24
G. Дискриминация в области доступа к жилищу	60 - 66	26
H. Гарантии жилищных прав, выселения и бездомность	67 - 73	29
III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	74 - 91	30

Введение

1. Настоящий доклад представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюцией 6/27 о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень.
2. Новый Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень Ракель Рольник вступила в должность 1 мая 2008 года. В мае-июне она проводила интенсивные консультации, а в июле 2008 года представила предварительный доклад Генеральной Ассамблее (A/63/275), изложив в нем то, как она планирует осуществлять свои функции. С 3 по 6 ноября Специальный докладчик принимала участие во Всемирном форуме по вопросам городов в Наньцзине, выступив в качестве основного докладчика в нескольких дискуссионных группах, в том числе на пленарном заседании на тему "равноправие в городах", в диалоге, посвященном поощрению социального равенства и участия в общественной жизни, а также на различных заседаниях "за круглым столом", в частности по вопросам роли женщин в решении жилищного вопроса и по жилищным проблемам коренных народов. Специальный докладчик продолжила работу своего предшественника, посетившего несколько стран; она представляет Совету доклады о ходе выполнения рекомендаций, сформулированных ее предшественником для Мексики, Перу, Румынии и Афганистана¹. Она представляет также доклады о сообщениях, направленных правительствам и полученных от них², а также доклад своего предшественника о результатах посещения им Канады в октябре 2007 года³. Специальный докладчик связалась с рядом государств для того, чтобы обсудить возможность их посещения. Она надеется на положительные ответы и сотрудничество с их стороны.
3. Разразившемуся недавно жилищному и ипотечному кризису, за которым последовал и финансовый кризис, средства массовой информации и международная общественность уделяют первостепенное внимание. В то же время практически ничего не говорится об их глобальных последствиях для реализации права на достаточное жилище. В октябре 2008 года Специальный докладчик поделилась своей озабоченностью с Генеральной Ассамблеей. Встретив поддержку со стороны ряда делегаций, она решила посвятить свой первый доклад Совету по правам человека именно этому вопросу.

¹ A/HRC/10/7/Add.2.

² A/HRC/10/7/Add.1.

³ A/HRC/10/7/Add.3.

4. В первом разделе настоящего доклада рассматривается жилищный/ипотечный и финансовый кризис. Во втором разделе эти кризисные тенденции увязываются с принимаемыми мерами и подходами в области экономической, финансовой и жилищной политики и тем влиянием, которое они оказывают на осуществление права на достаточное жилище. В заключение в докладе формулируется ряд предварительных рекомендаций по улучшению сложившегося положения, в том числе предложение вынести данный вопрос на рассмотрение Совета по правам человека.

I. НЫНЕШНИЙ ЖИЛИЩНЫЙ, ФИНАНСОВЫЙ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС

5. Специальный докладчик считает, что, для того чтобы понять природу кризиса и его последствия для осуществления права на достаточное жилище и сформулировать полезные рекомендации, необходимо проанализировать экономические и финансовые решения и подходы, которые привели к нынешней ситуации.

6. По общему признанию, глобальный кредитный кризис, порожденный кризисом "субстандартного" (subprime) ипотечного кредитования, стал одной из важнейших причин нынешнего мирового финансово-экономического кризиса. Под субстандартными понимаются ипотечные кредиты, "выданные заемщикам, чьи доходы, кредитоспособность или имеющиеся в собственности активы не позволяют выдать им обычный ипотечный кредит по рыночным ставкам на рыночных условиях. Субстандартные ипотечные кредиты выдаются под более высокий процент и оцениваются как более рискованные с точки зрения возможного отчуждения заложенного имущества за неуплату"⁴. В этой связи следует также упомянуть возможность получения ипотечных кредитов с регулируемой процентной ставкой (ARM), т.е. кредитов, процент по которым может сильно меняться на протяжении срока ипотеки. Субстандартные ипотечные кредиты продавались кредиторами (главным образом в форме портфельных или обеспеченных долговых обязательств) инвесторам во всем мире. За последнее десятилетие такие операции превратились в поистине глобальный бизнес, стоимость которого в марте 2007 года оценивалась в 1,3 трлн. долл.⁵.

⁴ P. Marcuse, "Subprime housing crisis", November 2008, available at <http://www.hic-net.org/articles.asp?PID=911>.

⁵ Associated Press, "Will subprime mess ripple through economy? Q & A: Looking at the impact of the mortgage meltdown", 13 March 2007.

7. В некоторых развитых странах субстандартное ипотечное кредитование первоначально стимулировалось как инструмент, открывающий возможность для приобретения жилья высокорискованным заемщикам зачастую из числа малообеспеченных семей⁶. Это происходило в условиях избыточной ликвидности, способствовавшей быстрому росту кредитования во многих развитых странах и странах с формирующимися рынками⁷. Рыночное финансирование жилья становилось все более важным направлением деятельности финансового сектора, которое сыграло свою роль в повсеместном образовании "пузыря" цен на недвижимость⁸. Либерализация рынков ипотечного кредитования стимулировалась благодаря целому ряду политических и нормотворческих мер. Например, в Европейском союзе (ЕС) были приняты решения отменить максимальный уровень процентных ставок, ослабить кредитное регулирование и упразднить ограничения на доступ к рынкам ипотечного кредитования⁹. В Соединенных Штатах Америки отмена в ноябре 1999 года Закона Гласса-Стигалла позволила коммерческим банкам сотрудничать с брокерскими фирмами, оказывающими полный набор услуг, и заниматься инвестиционными банковскими операциями.

8. В Соединенных Штатах быстрый рост субстандартного ипотечного кредитования начался в середине 1990-х годов. Доля таких кредитов на ипотечном рынке в 2001 году

⁶ Однако в одном из последних исследований Всемирного банка отмечалось, что свыше половины субстандартных кредитов предоставлялось не для приобретения жилья, а для рефинансирования уже полученных ипотечных кредитов и что часть таких кредитов выдавалась не малоимущим домохозяйствам, а более обеспеченным клиентам с неудовлетворительной кредитной историей. W. B. Gwinner and A. Sanders, *The Sub Prime Crisis: Implications for Emerging Markets*, World Bank Policy Research Working Paper 4726, September 2008.

⁷ В странах с формирующимися рынками практика субстандартного ипотечного кредитования в лучшем случае получила очень ограниченное распространение, и в этих странах кредиты выдавались на консервативных условиях домохозяйствам со средними и высоким уровнем дохода, занятым в формальном секторе.

⁸ "Хотя в таких странах, как Дания, Соединенные Штаты Америки (где стоимость ипотечных активов превышает 6 трлн. долл.) и Соединенное Королевство, такое финансирование играет важную роль уже многие годы, доступ к нему стал в последнее время расширяться и в других странах. В странах Западной Европы рынок жилищного финансирования ежегодно растет более чем на 8 %, что вдвое выше темпов роста ВВП в прошлом десятилетии". R.M. Buckley and J. Kalarickal, eds., *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, World Bank, 2006.

⁹ M. Ball, *RICS European Housing Review 2005*, Royal Institute of Chartered Surveyors, 2005.

составляла 8,6 %, а в 2006 году уже 20,1 %. Начиная с 2004 года свыше 90 % субстандартных ипотечных кредитов выдавались под регулируемый процент, который быстро повышался после первоначального периода низких ставок¹⁰. В последние годы большинство субстандартных ипотечных займов выдавались не привлекающими депозиты учреждениями, традиционно именуемыми ипотечными кредиторами. Эти структуры занимали миллионы долларов для выдачи и финансирования ипотечных кредитов. Они сохраняли предоставленные кредиты на своем балансе довольно недолго (как правило, 60-90 дней), а затем группировали их с другими заемными инструментами и продавали инвесторам на вторичном рынке в рамках процесса, именуемого секьюритизацией, тем самым получая возможность рассчитаться со своими кредиторами¹¹.

9. Расширение субстандартного ипотечного кредитования не сопровождалось адекватной оценкой рисков инвесторами, надлежащим вниманием со стороны органов регулирования и надзора и умеренностью финансовых учреждений в вопросах кредитования. Все это происходило в условиях спекуляции на рынках недвижимости и чрезмерных объемов строительства в период бума¹². Потребители, чьи интересы не получали достаточной защиты, часто становились жертвами злоупотреблений. Многих ипотечных кредиторов уже не интересовали условия кредитования или способность заемщиков погашать их. Вместо этого они стремились к тому, чтобы как можно быстрее заключить кредитный контракт, получить свою комиссию и продать кредит на вторичном рынке. Еще более проблематичным оказалось положение не имеющих достаточной капитализации ипотечных брокеров, разместивших в 2006 году 63,3 % всех ипотечных кредитов и не имеющих достаточного влияния на исполнение кредитных контрактов.

10. В Соединенных Штатах некоторые крупные общенациональные кредиторы "субстандартных" заемщиков, по сути, занимались маркетингом и продажей, не неся ответственности за кредитование¹³. В других странах, таких, как Испания, несмотря на различия в механизмах и системах кредитования, практиковались другие формы

¹⁰ J. Atlas and P. Dreier, "The conservative origins of the sub-prime mortgage crisis", *The American Prospect*, 18 December 2007.

¹¹ P. Madigan, "Overview of the subprime foreclosure crisis", Iowa Office of the Attorney General, September 2007 см. по адресу http://www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/sept_2007/Foreclosure_analysis.pdf

¹² См. сноску 6 выше.

¹³ См. сноску 11 выше.

субстандартного финансирования, а именно в форме 100-процентного кредитования цены приобретаемого жилья, беспроцентного кредитования молодежи в течение начального периода ипотеки и т.д.¹⁴.

11. Поскольку стоимость недвижимости частично связана с предложением кредитных ресурсов, ее стремительный рост отчасти был вызван так называемой "доступностью" ипотеки. Вместо того, чтобы ответственно подходить к размещению займов и отказываться от некоторых видов практики, кредиторы и инвесторы использовали искусственные кредитные показатели для положительной оценки кредитоспособности заемщиков. Это в конечном счете привело к неоправданному умножению рисков и их концентрации в одних и тех же кредитах. Независимо от того, насколько цена жилья превышает реальные доходы заемщиков, пока они могут рассчитывать на получение ипотечного кредита, цены недвижимости будут расти. Поэтому неограниченное и безответственное кредитование стало одним из факторов, хотя и не единственным, сделавшим возможным и реальным неоправданный рост цен на жилье¹⁵.

12. Отмечалось, что в основе субстандартного ипотечного кредитования и последствий этой практики лежит экономическая система, "построенная на стремлении к постоянному наращиванию прибыли, которое невозможно в отсутствие непрерывного роста. ...Одним из результатов стало развитие субстандартного рынка жилья: появилась новая категория покупателей жилья, рынок жилья резко вырос, и пока цены продолжают расти, никто не обращает внимания"...[на тот факт, что] этот рост связан с ...покупкой жилья теми, кто не может себе этого позволить¹⁶.

13. Эта система работала, пока жилищный рынок рос, а заемщики ежемесячно платили по ипотечным кредитам. В 2006-2007 годах в ряде стран рост на рынке жилья прекратился, стоимость кредитов возросла, и в 2007 году большое число заемщиков перестали справляться с обслуживанием ипотечных кредитов. В Соединенных Штатах доля серьезных просрочек по субстандартным ипотечным кредитам (90 дней или принудительное взыскание) выросла с 5,68 % в третьем квартале 2005 года до 14,44 %

¹⁴ *El cielo está enladrillado: entre el mobbing y la violencia inmobiliaria y urbanística*, (Spain, Edicions Bellaterra, 2006).

¹⁵ См. сноску 11 выше.

¹⁶ См. сноску 4 выше.

в конце 2007 года. В тот же период число серьезных просрочек по ипотечным кредитам с регулируемой процентной ставкой увеличилось в четыре раза – с 5,15 % до 20,43 %¹⁷.

14. В период с лета по осень 2007 года кризис на рынке субстандартных ипотечных кредитов стал отражаться на банках в Соединенных Штатах и Европе, инвестировавших средства в соответствующие ценные бумаги. Правительства реагировали на это по-разному, главным образом осуществляя вливания за счет средств центральных банков, оказывая поддержку конкретным банкам и компаниям, а в ряде случаев прибегая и к национализации отдельных учреждений (первым по этому пути пошло правительство Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в январе 2008 года). В декабре 2007 года президент Соединенных Штатов выступил с инициативами по поддержке жертв кризиса, т.е. домовладельцев, ожидающих принудительной продажи заложенного жилья, число которых к концу 2007 года, по оценкам, достигло 1,7 млн. человек. С января 2008 года серьезные потери стали нести и мировые фондовые рынки, и Всемирный банк в своих прогнозах заявил о том, что вспыхнувший кризис чреват последствиями и для "реальной экономики". В течение года, ставшего свидетелем дальнейшего снижения цен на жилье, сокращения количества утвержденных новых ипотечных кредитов и банкротства все новых и новых банков, стали множиться антикризисные инициативы, включающие в себя пакеты мер по спасению банковской системы и снижение ставок центральными банками. К осени 2008 года во многих западных странах, в том числе в Соединенных Штатах, стало расти число потерявших работу людей.

15. Перед лицом близящейся катастрофы даже самые непримиримые критики государственного "вмешательства" в экономику стали выступать за массивные государственные меры по спасению частных компаний и рынков. Некоторые страны пошли по пути выкупа проблемных активов, в первую очередь обеспеченных закладными ценных бумаг и вливания капитала в банки. Эти меры "санации"¹⁸, по мнению некоторых специалистов, дают возможность переосмыслить систему, в которой население и власти превратились в "заложников" отдельных лиц и компаний с учетом серьезных последствий их деятельности. По общему признанию, финансовый сектор нуждается в коренном реформировании и реструктуризации; государство, выделяя колоссальные средства на спасение финансового сектора, должно потребовать ответственного поведения от всех

¹⁷ См. сноску 6 выше.

¹⁸ Используемый в экономике и финансах термин "санация" описывает такую ситуацию, в которой обанкротившаяся или оказавшаяся на грани банкротства структура, например корпорация или банк, получает вливание ликвидности для погашения своих краткосрочных обязательств.

субъектов и следить за тем, чтобы их деятельность не оказывала отрицательного влияния на права человека.

16. В проекте итогового документа Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса говорится, что "нынешний финансовый кризис, а также сохраняющиеся недостатки международной финансовой системы лишней раз подтверждают необходимость укрепления международной финансовой архитектуры"¹⁹. К сожалению, в этом документе ничего не говорится о необходимости в ходе этого процесса уделять внимание защите прав человека. Нынешний кризис создает угрозу для реализации права на жилище, равно как и других прав человека, если потери банков будут покрываться из государственных источников в ущерб государственным программам и помощи, направляемой на развитие жилищной и других социальных сфер. Это может привести к еще большему обострению кризиса на рынке жилья и ухудшению условий жизни людей.

17. Другой важный аспект, который необходимо учитывать в контексте нынешнего доклада, связан с тем влиянием, которое оказывает на государства, жилищную политику и смежные области усиление глобальной взаимозависимости, взаимодействия и интеграции. Хотя финансовый кризис первоначально воспринимался как кризис развитых стран, он все больше охватывает и развивающиеся страны. Для многих стран, по которым уже сильно ударил рост цен на продовольствие и энергоносители, финансовый кризис с его последствиями для мировой экономики порождает новые серьезные проблемы. Ожидается, что влияние кризиса на развивающиеся страны будет зависеть от того, насколько сильно они связаны с международной финансовой системой. Например, страны Африки, расположенные к югу от Сахары, должны ощутить на себе последствия кризиса не так сильно, как другие регионы, поскольку они практически не связаны с западными финансовыми институтами²⁰. Несмотря на эти различия, четыре тенденции окажут отрицательное влияние на большинство развивающихся стран, а именно сокращение экспорта из развивающихся стран в развитые (из-за экономического спада в последних), возможное снижение международной помощи на цели развития, уменьшение потоков переводов мигрантов и сокращение прямых иностранных инвестиций. Более того, если рецессия приобретет глобальные масштабы, последствия кризиса ощутят на себе все страны.

¹⁹ A/CONF/212/L.1/Rev.1, пункт 68.

²⁰ "Africa's prospects - opportunity knocks", *The Economist*, 9 October 2008.

18. Специальный докладчик считает, что кризис, берущий начало на рынке жилья, отражает фундаментальную ошибочность нынешней экономической и жилищной политики, вскрывая неспособность рыночных механизмов обеспечить адекватным и доступным жильем всех нуждающихся. Следует изучать исходные причины ипотечного кризиса, спровоцировавшего глобальный финансовый кризис, с тем чтобы оценить их последствия с точки зрения возможностей для реализации права на достаточное жилище.

II. ПРИНИМАЕМЫЕ МЕРЫ И ПОДХОДЫ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ

19. Независимо от того, принималось ли решение правительствами самостоятельно или было навязано международными финансовыми учреждениями и другими структурами в качестве условия выделения кредитов, уход государства из жилищного сектора, а также расширение использования жилья как товара или инвестиционного актива на глобальном финансовом рынке оказали сильное влияние на возможность реализации права на достаточное жилище.

20. Специалисты отмечали, что процесс глобализации и экономические модели, ставшие популярными в последние десятилетия, отразились на доступности адекватного жилья и жилищных системах, в том числе на законодательстве и политике в этой области. Как отметил один из них, "рост и могущество глобальных корпораций на рынке жилья; глобализация имущественных прав, рынков жилищного финансирования и стимулирование приобретения жилья в собственность; глобальный характер инвестиций на жилищном рынке; благоустройство городов и расчистка трущоб; новая роль государства на рынке жилья; и последствия глобальной миграции и потоков беженцев – все это ставит новые, доселе неизвестные проблемы"²¹. Вера в то, что рынки могут регулировать предложение жилья, обеспечивая максимально эффективное распределение ресурсов, а также рост инвестиций в жилье в рамках глобально интегрированной финансовой системы привели к тому, что государство стало отказываться от вмешательства в функционирование социальной сферы.

21. Также как и в других социальных сферах, в сфере жилья ведется борьба между теми, кто верит в коллективную ответственность, в том числе, хотя и не исключительно, в роль государства в повышении всеобщего благосостояния, и теми, кто считает, что всеобщего

²¹ P. Kenna, "Globalization and housing rights", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 15, No.2 (July 2008), pp. 397-469.

благополучия лучше всего добиваться, реализуя собственные интересы через рынок при минимальном вмешательстве со стороны государства²². Первая точка зрения преобладала в первой половине XX века, а вторая стала набирать популярность в последние десятилетия. Бытует мнение, что "нигде этот сдвиг не был столь заметен, как в жилищной сфере и в жилищной политике"²³.

22. На протяжении десятилетий мир являлся свидетелем "примата требований привлечения международного капитала над другими социальными задачами"²⁴. Такие неолиберальные постулаты, как бюджетная дисциплина, сводная торговля, сокращение расходов на социальное обеспечение и снижение налогов, вскоре были взяты на вооружение правительствами по всему миру. Соответственно, к концу 1990-х годов во всем мире произошел "отказ от принципов государственного управления экономикой и оказания услуг и переход к основанной на частной инициативе модели материального обеспечения и регулирования социальной и экономической жизни"²⁵.

А. Переосмысление роли государства

23. После того, как в конце XIX века социальные реформаторы в Европе и Соединенных Штатах заговорили о бедственном положении городской бедноты, правительства стали брать на себя более активную роль в оказании жилищной помощи отдельным лицам и домашним хозяйствам и непосредственно в предоставлении жилья²⁶. Такое вмешательство государства потребовало создания крупных бюрократических структур и выделения крупных государственных средств. Например, в Соединенных Штатах в период Великой депрессии многие домовладельцы оказались не в состоянии ежемесячно платить по ипотеке, что привело к массовым принудительным продажам жилья и обрушению целой жилищной индустрии. В ответ администрация Рузвельта разработала

²² R. G. Bratt, M. E. Stone and C. Hartman, eds., *A Right to Housing: Foundation for a New Social Agenda*, (Philadelphia, Temple University Press, 2006).

²³ Там же.

²⁴ G. Soros, *The Bubble of American Supremacy: Correcting the Misuse of American Power* (New York, PublicAffairs, 2003).

²⁵ G. W. Anderson, *Constitutional Rights after Globalization*, (Oxford, Hart Publishing, 2005).

²⁶ M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America*, (Hoboken, Wiley-Blackwell, 1995).

программы и создала институты, которые "проложили путь к впечатляющему росту числа домовладельцев в стране в период с 1940-х по 1960-е годы и сформировали новую стабильную систему жилищного финансирования, уверенно функционировавшую на протяжении более 40 лет"²⁷. "Новый курс" на рынке жилья предусматривал строительство дешевого государственного жилья для бедноты и создание жилищной администрации, субсидировавшей сдачу жилья в аренду малообеспеченным семьям по низким ценам и предоставлявшей долгосрочные кредиты местным учреждениям, частично покрывавшим расходы на расчистку трущоб и строительство и ремонт государственного жилья²⁸.

24. После второй мировой войны бездомными в Европе оказалось огромное число семей и жителей целых населенных пунктов. В результате началось восстановление городов и активное строительство социального жилья, продолжавшееся высокими темпами не менее двух десятилетий. К концу 1970-х годов спрос на жилье в регионе стабилизировался, а расходы на масштабные государственные программы жилищного строительства продолжали расти. С замедлением экономики в конце 1960-х годов государственные социальные программы стали все чаще рассматриваться как чрезмерно обременительные для государственных финансов. Их критики стали утверждать, что подобная политика перестала быть устойчивой или необходимой как с фискальной, так и с социальной точки зрения²⁹.

25. В то же время, в этот же период в некоторых развивающихся странах, особенно в Латинской Америке, сформировался высокий спрос на жилье, связанный с процессом урбанизации в условиях промышленного развития и миграции сельского населения в города. Отсутствие градостроительной и жилищной политики, а также земельной политики, позволяющей этим новым, преимущественно бедным группам городского населения получить доступ к городской земле, означало, что бóльшая часть этих людей вынуждена была селиться в стихийно возникших неформальных жилых районах с их ветхим жильем и отсутствием основных коммунальных услуг и инфраструктуры.

26. Под влиянием сторонников экономических теорий, предлагавших передать контроль экономической деятельности от государства частному сектору и снять все ограничения

²⁷ A. F. Schwartz, *Housing Policy in the United States: An Introduction*, (London, CRC Press, 2006).

²⁸ D. J. Russo, *American History from a Global Perspective: An Interpretation*, (Praeger Publishers, 2000).

²⁹ J. Dodson, *Rolling the State: Government, Neoliberalism and Housing Assistance in Four Advanced Economies*, research paper, Griffith University Urban Research Program, (2006).

для свободного функционирования рынка и торговли, наметился важный политический сдвиг. С годами эта точка зрения превратилась в господствующую экономическую доктрину, формирующую политику государств, международных финансовых институтов и агентств содействия развитию. Последствия новых экономических подходов для государств зависели также от их нормативно-правового, политического и институционального контекста³⁰.

27. Роль правительств этих стран в жилищной сфере в целом менялась – от непосредственного участия к функциям стимулирования³¹. В результате заметно сократилось строительство адекватного жилья для малоимущих и наиболее уязвимых групп, а также национальные бюджеты и государственные средства на эти цели. Вместо этого государство стало заниматься стимулированием и созданием благоприятных условий для привлечения международного капитала и прямых инвестиций в недвижимость. Эту новую роль никак нельзя назвать пассивной, поскольку она предполагает активную работу по созданию условий, институтов и механизмов регулирования для поддержки финансовой деятельности³².

28. Будучи убежденными в необходимости ограничения своего вмешательства, правительства стали корректировать свои бюджеты, сокращая финансирование государственного жилья и его субсидирование. Утверждается, что нынешние трудности на рынке жилья во Франции отчасти можно объяснить недостаточным объемом строительства жилья в прошлом десятилетии. Число домовладельцев во Франции стабильно росло с 1954 года, однако в 1989-1995 годах этот рост замедлился по причине сокращения государственных субсидий³³. Аналогичным образом, в прошлые десятилетия целый ряд субсидий сократило и центральное правительство Польши, причем в 1995-2004 годах некоторые из них были сокращены не менее чем в десять раз³⁴.

³⁰ N. Brenner and N. Theodore, "From the 'new localism' to the spaces of neoliberalism", *Antipode*, vol. 34, No. 3, 2002.

³¹ J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era*, European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005.

³² Там же.

³³ D. Czischke and A. Pittini, *Housing Europe 2007: Review of Social, Co-operative and Public Housing in the 27 EU Member States*, CECODHAS European Social Housing Observatory, 2007, p. 49.

³⁴ Там же, стр. 72.

29. В большинстве развивающихся стран, особенно в тех, которые пережили интенсивный процесс урбанизации в 1960-х и 1970-х годах (например, в Бразилии и других странах Латинской Америки), сворачивание государством своего участия свело на нет первые, довольно робкие попытки создать системы социальной защиты. Итогом в большинстве случаев стал рост масштабов нищеты и неформальных схем, а также снижение уровня жизни бедных слоев населения³⁵.

30. В то же время, следует отметить, что, несмотря на сокращение объемов строительства государственного жилья по всей Европе, помимо изменения системы управления жилищным сектором и проводимой жилищной политики, государства продолжали поощрять домашние хозяйства с менее высоким уровнем дохода к приобретению жилья в собственность³⁶.

В. Структурные реформы

31. Политические аргументы, побудившие ограничить государственное вмешательство вначале в развитых странах, постепенно стали усваиваться международными организациями, донорами и другими субъектами, оказывающими влияние на политику развивающихся стран. Критики утверждают, что, добровольно подражая примеру других стран или будучи вынужденными взять на себя соответствующие обязательства при получении помощи или кредитов, особенно в контексте программ структурной перестройки, многие развивающиеся страны взяли на вооружение такие модели развития, которые заставили их ослабить свои усилия по обеспечению экономических, социальных и культурных прав, в том числе права на жилище³⁷. Например, в Гане спонсируемые Международным валютным фондом (МВФ) и Всемирным банком программы

³⁵ Instrumentos financieros para mejorar el acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos en America Latina y el Caribe, Sustainable Development and Human Settlements Division, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, XV General Assembly, MINURVI, 2006.

³⁶ На основе политических стратегий и инициатив в 12 странах описание этих характеристик см. J. Lawson and V. Milligan, *International Trends in Housing and Policy Responses*, Final Report No. 110, Australian Housing and Urban Research Institute, December 2007, available at http://www.ahuri.edu.au/publications/download/60323_fr.

³⁷ M. Rodwan Abouharb and D. Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment*, (Cambridge University Press, 2007).

структурной перестройки, по мнению некоторых, сделали цены на недвижимость недоступными для значительной части населения³⁸.

32. 1980-е годы, когда услуги МВФ и Всемирного банка активно использовались для содействия структурной перестройке экономики и снижению задолженности многих развивающихся стран, стали годами бурного роста трущоб, населенных не только бедными мигрантами из сельских районов, но и миллионами горожан, лишившихся жилья или обнищавших в ходе этой перестройки³⁹.

33. В Латинской Америке по государственным программам жилищного строительства сильно ударило резкое сокращение государственных расходов. Например, с 1990 по 2000 год дефицит жилья в регионе вырос с 38 до 52 млн. единиц жилья отчасти вследствие сокращения государственных ассигнований на строительство социального жилья в ряде стран региона. Например, в Бразилии государственные расходы на социальное жилье и санитарию, составлявшие в 1990 году 4,4 % от общего объема государственных расходов, в 2001 году снизились до 0,8%. Аналогично этому в Парагвае в тот же период государственные инвестиции в жилье и санитарию снизились с 5,6 % до 1 % от общего объема государственных расходов, а в Доминиканской Республике они уменьшились на 75% - с 13,6% до 3,4%⁴⁰.

34. Существует очевидная связь между ростом цен на жилье и вытекающих отсюда проблем с его доступностью и спросом на государственное и доступное жилье. В ходе своих поездок по странам предыдущий Специальный докладчик обращал внимание на сокращение государственного жилого фонда со всеми вытекающими отсюда последствиями для наиболее уязвимых групп населения. Постоянное сокращение предложения государственного жилья ведет к появлению длинных очередей на его получение, что заставляет значительную часть населения жить в неудовлетворительных условиях или сокращать другие статьи расходов, например расходы на продовольствие, одежду и здравоохранение.

³⁸ К. Konadu-Agyemang, "Structural adjustment programs and housing affordability in Accra, Ghana", *Canadian Geographer*, vol. 45, No. 4, 2008, p. 528.

³⁹ См. сноску 21, стр. 404.

⁴⁰ См. сноску 35 выше.

**С. Стимулирование домовладения в ущерб другим возможностям
обеспечения жильем**

35. Передача функций по обеспечению населения жильем рынку дополнялась мнением о том, что приобретение жилья в собственность является лучшим вариантом для всех. Поэтому жилищная политика большинства стран строилась вокруг этой формы домовладения, которая, хотя она и оказалась выгодной для части населения, имела и свои отрицательные стороны.

36. Считалось, что государственные программы жилищного строительства являются составной частью культуры социального иждивения и источником наихудших проблем в сфере градостроительства⁴¹. Сегодня государственное жилье считается жильем для бедных и так называемых маргинальных групп населения. Это представление накладывает отпечаток на государственную жилищную политику и возможности обеспечения населения жильем, а также на отношение общества к государственному жилью.

37. В некоторых странах продажа государственного жилья в частные руки рассматривалась как один из способов расширения базы домовладельцев и сокращения государственных расходов, особенно на содержание и ремонт. Приватизация государственного жилья принимала разные формы, такие как продажа сдаваемых в аренду помещений проживающим в них жильцам (в Соединенном Королевстве), передача жилья некоммерческим (в Нидерландах и Соединенном Королевстве), а в ряде случаев и коммерческим структурам (в Германии)⁴².

38. Широкомасштабная приватизация государственного жилого фонда происходила в странах, переходящих от плановой экономики к рынку. По данным Всемирного банка, в странах с переходной экономикой из государственных в частные руки перешла жилая недвижимость стоимостью до 1 трлн. долларов⁴³. Хотя в разных странах население по-разному ощутило на себе последствия приватизации жилья⁴⁴, утверждалось, что

⁴¹ См. сноску 26 выше.

⁴² См. сноску 33 выше, стр. 23.

⁴³ См. сноску 8 выше.

⁴⁴ См. R. Yemtsov, *Housing Privatization and Household Wealth in Transition*, United Nations University-World Institute for Development Economic Research, Research Paper No. 2007/02, January 2007.

приватизация была проведена в очень сжатые сроки без должного учета последствий для наиболее уязвимых групп населения⁴⁵. В этих же странах ограничение государственного финансирования жилищного строительства, приватизация жилого фонда и либерализация строительного рынка и тарифов на коммунальные услуги привели к снижению доступности жилья и объемов нового строительства⁴⁶.

39. В странах с переходной экономикой наблюдалась также тенденция к коммерциализации деятельности жилищных товариществ и компаний. Принятие ими на вооружение стратегий ограничения финансовых рисков привело к тому, что социальное жилье перестало распределяться среди самых обездоленных домохозяйств, относящихся к группам риска; участились случаи проверки надежности жильцов и принудительных выселений⁴⁷.

40. В условиях дерегулирования финансовой системы жилищное финансирование стало приобретать все большее значение и в развивающихся странах, во многих из которых объем ипотечной задолженности превышает 10% ВВП (не достигая при этом 20%, что также нельзя считать высоким показателем по сравнению со 100% в Дании и 75% в Соединенных Штатах)⁴⁸. Еще в 2006 году Всемирный банк смотрел на развитие жилищного финансирования в развивающихся странах с оптимизмом. Он считал, что "дальнейшее дерегулирование и рост жилищного финансирования практически неизбежны. Джин вырвался из бутылки, и, если направлять его в нужное русло, он может принести огромную пользу"⁴⁹.

41. Сегодня этот оптимизм поубавился, поскольку формирующиеся финансовые рынки понесли серьезные потери в результате непрозрачных забалансовых операций, а малые страны, ориентировавшиеся на иностранные источники капитала для финансирования развития отечественных финансовых рынков, также пострадали от дефицита

⁴⁵ "Поскольку государственное жилье зачастую является единственным экономически доступным жильем на жилищном рынке, усилия центральных или местных правительств по продаже почти всего государственного жилищного фонда имели серьезные последствия для нуждающихся домохозяйств". (Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, Системы финансирования жилищного сектора для стран с переходной экономикой, принципы и примеры, 2005 год, стр. 6.)

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ См. сноску 37 выше.

⁴⁸ См. сноску 6 выше, стр. 32-33.

⁴⁹ См. сноску 8 выше, стр. 41.

международных кредитных ресурсов⁵⁰. Сейчас Всемирный банк считает, что развивающиеся страны в своей жилищной политике не должны слишком активно стимулировать группы населения с низким и скромным достатком к приобретению жилья в собственность и что "домашним хозяйствам с низким и нестабильным доходом, возможно, следует не покупать, а арендовать жилье, соответствующее медико-санитарным нормам и требованиям безопасности. При наличии программ субсидирования субсидии должны предоставляться либо для приобретения (например, на выплату первоначального взноса), либо для аренды (например, в форме арендных ваучеров) как нового, так и вторичного жилья. Закон должен обеспечивать сбалансированную защиту как кредиторов, так и заемщиков, как арендодателей, так и арендаторов. Режим налогообложения не должен предоставлять неоправданных преимуществ собственникам или арендаторам жилья"⁵¹.

42. Одновременно с сокращением государственного жилищного строительства в ряде развитых и развивающихся стран было пересмотрено и законодательство, защищающее интересы квартиросъемщиков. Например, в Канаде в провинции Онтарио в 1998 году был отменен закон о защите квартиросъемщиков и регулировании арендной платы, что могло стать одной из причин роста числа принудительных выселений⁵². В Испании либерализация арендных договоров, начатая после принятия в 1985 году Закона Бойера и продолженная на основе принятого в 1994 году Закона об аренде городского жилья (*Ley de Arrendamientos Urbanos*), была направлена на то, чтобы облегчить сдачу жилья в аренду домовладельцами. Однако эта мера, по-видимому, ослабившая предоставляемые арендаторам гарантии, оказалась недостаточно продуктивной и не стимулировала развитие рынка сдаваемого в аренду жилья⁵³.

D. Превращение жилья в товар

43. Ограничение государством своих функций управления государственным жильем и передача их частному рынку способствовала распространению представления о том, что жилье является всего лишь товаром, который является предметом потребления и, как и многие другие товары, может покупаться и продаваться. С превращением жилья в товар и

⁵⁰ См. сноску 6 выше, стр. 32.

⁵¹ См. сноску 6 выше, стр. 33.

⁵² В Онтарио в 2006 году, по сообщениям, было выселено 66 746 арендовавших жилье домохозяйств, что на 21 % больше, чем в 1998 году. (Wellesley Institute, submission to the Universal Periodic Review, August 2008).

⁵³ A/HRC/7/16/Add.2, para. 29.

финансовый актив другие аспекты права на достаточное жилище стали полностью игнорироваться, что серьезно отразилось на возможности осуществления прав человека всеми людьми без исключения. Эксперты отмечают, что глобализация лишь ускорила процесс превращения жилья в товар⁵⁴.

44. Рост цен и арендной платы на рынке жилья является нормальной реакцией на неуравновешенность спроса и предложения. В теории рынок должен скорректироваться посредством увеличения предложения жилья и последующего снижения цен. К сожалению, между теорией и практикой существует большой разрыв.

45. Когда кредит является доступным, а финансовый капитал, ищущий инвестиционные возможности, возрастает, конкуренция за городские земли обостряется, и стоимость земли растет. В результате приобрести жилье могут лишь домашние хозяйства с высоким уровнем дохода.

46. Рост цен на жилье может иметь разные причины; спекуляция на земельном и жилищном рынке, модернизация городского хозяйства, благоустройство городов и создание городов так называемого мирового класса оказывают непосредственное влияние на доступность жилья в городах. В результате в городах появляются отдельные районы для состоятельных жителей, которые имеют возможность пользоваться всеми теми услугами и удобствами, которых только можно пожелать. С другой стороны, те, кто не имеют возможности проживать в этих районах, вынуждены селиться в удаленных от источников средств к существованию трущобах или в не отвечающих установленным требованиям жилых помещениях, где имеются лишь минимальные базовые услуги или где таковые вообще отсутствуют. Уязвимые группы населения, в частности женщины, в первую очередь страдают от безысходности и зачастую становятся главными жертвами "центробежных" процессов, вытесняющих их в городские пригороды или трущобы, где они лишены доступа к базовой инфраструктуре и услугам. Отток населения из центральных городских районов во многом объясняется недоступностью жилья, услуг и других товаров, а также неадекватностью проводимой политики.

47. Таким образом, повышение роли финансовых рынков в обеспечении населения жильем и инфраструктурой породило в таких не похожих друг на друга городах, как Мадрид, Мехико или Сантьяго, новую форму дискриминации по принципу

⁵⁴ P. Marcuse, "Neo-liberal globalization and national housing policy", paper presented at the European Network for Housing Research Conference, 2002.

экономического положения или социальной принадлежности⁵⁵. Правительство Чили признало, что его политика строительства социального жилья по своей сути являлась не жилищной политикой, а политикой финансирования строительства дешевого жилья. Считалось, что поскольку строительство нового жилого фонда должно осуществляться в рамках усилий по повышению доступности жилья, разрабатывались и обосновывались такие политические меры, которые должны были снизить дефицит жилья и повысить качество жизни малоимущих семей за счет переезда из ветхих в новые жилые помещения. Однако проводимые с середины 1990-х годов исследования говорят об обратном: новое социальное жилье не решило существующую проблему, а лишь создало новую - городские гетто⁵⁶.

48. Являясь высокоприбыльным рынком, жилищный и земельный рынок стал объектом спекуляции во всех частях планеты⁵⁷. Спекулятивные операции отражались на ценах и доступности жилья.

49. Нынешний кризис обостряет проблему доступности жилья и земель во всем мире. Кроме того, он наглядно демонстрирует, что проблема доступности затрагивает не только бедное население, но и группы с низким, а все чаще и со средним уровнем дохода. В этой связи особую обеспокоенность вызывает то, что доходы, с одной стороны, и цены на жилье и арендная плата, с другой, растут неодинаково, что заставляет домашние хозяйства постоянно жить в страхе, опасаясь лишиться жилья по причине просрочек с внесением арендной платы или процентов по ипотеке.

50. Очевидно, что в условиях неуравновешенности спроса и предложения и проблем с доступностью многие люди не могут претендовать на достаточное жилище по причине своего экономического статуса. Более того, интеграция рынков жилищного финансирования в общую финансовую систему означает, что за привлечение капитала и кредитов отдельные домовладельцы вынуждены конкурировать с транснациональными корпорациями. Доступность адекватного жилья не может определяться размером дохода, поскольку с точки зрения прав человека это является недопустимой дискриминацией.

⁵⁵ Observatorio Metropolitano, *Madrid ¿la suma de todos? Globalización, territorio, desigualdad*, (Madrid, Traficantes de Sueños, 2007).

⁵⁶ A. Rodriguez and A. Sugranyes, "The Emperor's New Clothes: Social Housing Financing Policies in Santiago, Chile", *Civil Society and Social Movements: Building Sustainable Democracies in Latin America*, A. Domike, ed. (Washington DC, Inter-American Development Bank, Special Publications on Development No. 5, 2008).

⁵⁷ См. сноску 21, стр. 417.

Е. Финансирование домовладения

51. Правительства поощряли приобретение в собственность жилья домохозяйствами с низким уровнем дохода, аргументируя это тем, что подобный шаг увеличит стоимость их финансовых активов и снизит их зависимость от государственной помощи. Хотя для многих домашних хозяйств этот путь гарантировал решение жилищного вопроса, он имел и серьезный побочный эффект: частные кредиты предоставлялись тем, кто в нормальных условиях не должен был их получить. Это означало не только усиление рисков для частных компаний, но и повышение уязвимости домохозяйств с низкими доходами перед изменением экономического и финансового положения.

52. Пока цены на жилье росли, представления о том, что цены будут расти быстрее, чем разница между стоимостью жилья и доходами, устраивали всех. Одним из последствий глобализации стало формирование "пузыря" цен на недвижимость, которое подтолкнуло информационную службу "Экономист" начать в 2002 году расчет глобального индекса цен на жилье, охватывающего 20 стран. По оценкам некоторых специалистов, общая стоимость жилого фонда в развитых странах с 2000 по 2003 год увеличилась на 20 трлн. долл. (до более чем 60 трлн. долл.). Расчеты службы "Экономист" говорят о том, что цены на жилье достигли рекордного по отношению к доходам уровня в Австралии, Франции, Ирландии, Нидерландах, Новой Зеландии, Испании, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах⁵⁸.

53. Как и ожидалось, рост цен не может продолжаться бесконечно. Специалисты предупреждали о том, что надувается "самый большой пузырь за всю историю", однако правительства не предпринимали практически никаких мер для того, чтобы не допустить кризиса⁵⁹. Как только цены перестали расти, проблемы начали обостряться, вылившись в конечном счете в отчуждение жилья за долги и в финансовый кризис, свидетелем которого мы являемся⁶⁰.

54. Хотя государства и стимулировали приобретение жилья за счет ипотечных кредитов, на низовом уровне появлялись и другие механизмы предоставления доступа к жилью. Например, кредиты домохозяйствам с низкими доходами на цели улучшения жилищных

⁵⁸ "The global housing boom", *The Economist*, 16 June 2005.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ См. сноску 4 выше.

условий, позволяющие им приобретать или строить новые дома, могут предоставляться через местные банки развития, кредитные союзы, механизмы микрокредитования и другие схемы "добросовестного" кредитования. Такие программы могут внести решающий вклад в реализацию стратегий улучшения жилищных условий и повышения качества жизни⁶¹. Такой подход далек от восприятия жилья исключительно как товара, приносящего доход глобальным инвесторам и брокерам.

Г. Узаконивание прав собственности на землю и жилище

55. Акцент на финансовые рынки в жилищной политике был связан и с распространением программ узаконивания собственности на землю. По мнению Эрнандо де Сото, активно пропагандировавшего такие программы, одна из основных причин невысокого уровня развития кроется в отсутствии систем регистрации имущественных прав, которые облегчали бы ипотечное кредитование и способствовали бы накоплению личного капитала и росту стоимости земли и жилья⁶².

56. Согласно этим представлениям, программы массовой регистрации прав собственности на землю рассматривались как наилучший способ оказания помощи жителям трущоб. Таким образом, западные правовые системы и принципы имущественных прав экспортировались в другие регионы планеты, дополняя процесс глобализации и узаконивая практику патентования, регулирования, присвоения и коммерциализации материальных и людских ресурсов во всем мире. В 1980-х и 1990-х годах некоторые страны при поддержке международных финансовых институтов проводили программы узаконивания прав собственности жителей трущоб и неформальных поселений, с тем чтобы открыть им доступ на рынок. В этом контексте кредитные учреждения широко предлагали ипотечные кредиты⁶³.

⁶¹ D. Mitlin, Finance for low-income housing and community development, International Institute for Environment and Development (IIED), Environment & Urbanization Brief, No. 16, June 2008.

⁶² H. De Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York, Basic Books, 2000).

⁶³ См. H. De Soto, "La protección del derecho de propiedad y la sociedad civil", *La Economía Política de la Reforma Judicial*, E. Jarquin y F. Carrillo-Florez. (eds.), (Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997); H. de Soto, *The Other Path* (New York, Basic Books, 2002).

57. Бытует мнение, что для создания и развития справедливых рынков жилья требуются правовые инструменты и государственное вмешательство, без которых невозможно создать режим имущественных прав, режим жилищного финансирования, режим жилой инфраструктуры, нормативно-правовой режим и режим субсидирования жилья. Функциональный и эффективный режим имущественных прав должен включать в себя комплекс прозрачных, предсказуемых, недискриминационных и стабильных норм, гарантирующих права людей на беспрепятственное использование, инвестирование, содержание, аренду, закладывание и продажу своей земли и жилья при полной защите от произвола со стороны органов власти⁶⁴. По мнению других, процесс узаконивания прав собственности на землю и жилье представляет собой новую форму колонизации, ведущую к захвату земель и имущества официальным, законным путем компаниями и банками из развитых стран, устанавливающих свой контроль над территорией развивающихся стран⁶⁵.

58. Во время посещения Перу в 2003 году бывший Специальный докладчик имел возможность наблюдать за тем, как работает программа узаконивания имущественных прав. В докладе об итогах поездки он заявил, что вдохновленная деятельностью Эрнандо де Сото и поддержанная Всемирным банком практика предоставления правовых титулов, осуществляемая Комиссией по официальному оформлению неформальной собственности (КООНС), имеет определенные недостатки, если ее рассматривать с точки зрения выполнения Перу своих обязательств по договорам в области прав человека. Специальный докладчик призвал пересмотреть эту практику, а также порядок функционирования таких организаций, как КООНС, с тем чтобы привести их в соответствие с этими обязательствами в области прав человека. Он отметил также, что узаконивание прав семей не подкрепляется предоставлением им доступа к воде, санитарии и электроэнергии, защитой их домов и личной безопасности или обеспечением равноправия женщин. Специальный докладчик заявил, что это порождает иллюзию защищенности и является узким, индивидуалистическим пониманием права на жилище исключительно как права собственности⁶⁶.

⁶⁴ S. Angel, *Housing Policy Matters: a Global Analysis*, (Oxford University Press, 2000).

⁶⁵ S. Andreasson, "Stand and deliver: private property and the politics of global dispossession", *Political Studies*, vol. 54. No. 1, (March 2006), p.3.

⁶⁶ E/CN.4/2004/48/Add.1, box 3.

59. Итоги ряда исследований, посвященных изучению программ массового узаконивания имущественных прав, особенно в странах Латинской Америки, говорят о том, что в отсутствие процесса урбанизации и социально-экономической интеграции эти программы помогают работать рынкам, но не улучшают условий жизни обитателей трущоб⁶⁷. Если говорить о финансовых услугах, главная задача заключается в том, чтобы "при разработке таких услуг учитывать, что домашним хозяйствам с низкими доходами сбережения даются нелегко, им приходится находить непростой баланс между потенциальной прибавкой к доходу (получение микрокредитов), экономией на расходах, затратами на развитие собственного потенциала и семейные дела (образование, бракосочетание) и вложениями в активы (в том числе в жилье)". Вместо того, чтобы ограничивать кредитование групп населения с низкими доходами, финансовый сектор должен демонстрировать "большую гибкость с учетом сложности их положения"; более того, такое кредитование должно осуществляться исходя из конкретных нужд заемщиков⁶⁸.

Г. Дискриминация в области доступа к жилищу

60. Дискриминация в вопросах доступа к достаточному жилищу может являться следствием дискриминационного законодательства, политики и мер; неадекватного зонального регулирования; келейной разработки политики; лишения жилищных льгот; незащищенности имущественных прав; недоступности кредитов; ограниченного участия в принятии решений по жилищным вопросам; или незащищенности перед лицом дискриминационных действий частных субъектов. Практика кредитования может быть дискриминационной по отношению к конкретным группам, например, к кочевникам, меньшинствам, мигрантам и женщинам.

61. Желая приобрести жилье представители меньшинств могут сталкиваться с дискриминацией, например, со стороны учреждений ипотечного кредитования. Они могут не иметь равного доступа к капиталу (меньше шансов на получение ипотечного кредита) или получать ипотечные кредиты на менее выгодных условиях.

⁶⁷ G. Riofrio, "Why have families mortgaged so little?", paper presented at Lincoln Institute of Land Policy workshop on Comparative Policy Perspectives on Urban Land Market Reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe, July 1998; J. Calderón Cockburn, *Análisis comparativo de la población beneficiada y la no beneficiada por el Plan Nacional de Formalización*, Informe de investigación, Instituto Nacional de Estadística y Informática, Peru, 2001.

⁶⁸ См. сноску 61 выше.

62. Результаты проведенных в Соединенных Штатах исследований позволяют утверждать, что расовый признак имеет значение при отказе в выдаче кредитов. Что касается дискриминационных условий кредитования, как говорилось выше при описании практики субстандартного ипотечного кредитования, кредиторы часто специально ориентируются на малообеспеченные группы населения и меньшинства, которым выдавать ссуды на обычных условиях считается слишком рискованным. Из-за менее высокой кредитоспособности с них взимаются более высокие процентные ставки. По данным Федеральной резервной системы, из всех лиц, получивших ипотечные кредиты в 2005 году, под более высокий процент их получили 46% испаноговорящих заемщиков, 55% афроамериканцев и лишь примерно 17% белых американцев и лиц азиатского происхождения. По сравнению с заемщиками, получившими ипотечные кредиты на нормальных условиях, среднестатистическому "субстандартному" заемщику обслуживание ипотечного кредита в размере 166 000 долл. в первые четыре года обходится на 5 222 долл. дороже. За тридцать лет он заплатит по процентам на 35 874 долл. больше⁶⁹.

63. Хотя такие данные отчасти можно объяснить этническими различиями в размере доходов, другие источники подтверждают, что вероятность получения кредитов на субстандартных условиях у афроамериканцев была в пять раз выше, чем у белых даже в тех случаях, когда имели право на получение ссуд под менее высокую, стандартную ставку процента⁷⁰. Среди афроамериканских семей доля ипотечных займов, полученных на субстандартных условиях, составляла 52,44%, среди испаноязычных домохозяйств - 40,66%, а среди белых неиспаноязычных семей - 22,20%⁷¹. Такие различия, безусловно, делают эти группы населения более уязвимыми в случае возникновения кризиса, подобного нынешнему.

64. В Испании, по данным Генерального судебного совета (Consejo General del Poder Judicial), доля принудительных продаж жилья за долги в 2009 году может вырасти по

⁶⁹ K. Ernst, D. Bocian and W. Li, *Steered Wrong: Brokers, Borrowers, and Subprime Loans*, Center for Responsible Lending, 2008.

⁷⁰ E. Warren, and A. Warren Tyagi, *The Two-Income Trap: Why Middle-Class Mothers and Fathers are Going Broke*, (New York, Basic Books, 2003).

⁷¹ Center for Responsible Lending, *Updated Projections of Subprime Foreclosures in the United States and Their Impact on Home Values and Communities*, CRL Issue Brief, August 2008.

сравнению с 2007 годом на 194%⁷², причем в наибольшей степени от кризиса пострадают мигранты из Латинской Америки. По оценкам, 180 000 семей из Латинской Америки рискуют оказаться в ситуации, когда они не смогут погашать проценты по ипотечным кредитам⁷³.

65. В этом контексте практика так называемого грабительского кредитования ударила по некоторым категориям населения непропорционально сильно⁷⁴. Грабительские кредиты характеризуются чрезвычайно высоким процентом или размером комиссионного вознаграждения, а также несправедливыми или неправомерными условиями, не отвечающими интересам заемщика, требующими, например, единоразовых крупных выплат или страхования жизни заемщика путем внесения единоразовой премии, предусматривающими крупные пени в случае досрочного погашения и требующими предоставления дополнительных гарантий независимо от платежеспособности заемщика⁷⁵.

66. Отличительными особенностями грабительского кредитования являются неразумные и неоправданные условия и даже мошенничество, наносящее максимальный финансовый урон потребителям вследствие использования неадекватных стратегий маркетинга и условий кредитования. Следует подчеркнуть, что эта практика иногда предполагает целевое кредитование по признаку расовой или этнической принадлежности, возраста, пола или иных личных характеристик, не имеющих никакого отношения к кредитоспособности заемщиков⁷⁶. Таким образом, грабительское кредитование может изначально носить дискриминационный характер и должно быть запрещено.

⁷² *El Poder Judicial alerta de que los embargos de pisos crecerán hasta un 200 por ciento*, Información.es, December 7, 2008.

⁷³ *Imigrantes protestam em Madri*, Utime Segundo, Brazil, available at http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2008/10/13/imigrantes_protestam_em_madri_2044281.html.

⁷⁴ J. H. Carr. and L. Kolluri, "Predatory lending: an overview", Fannie Mae Foundation, 2001.

⁷⁵ Там же.

⁷⁶ Там же.

Н. Гарантии жилищных прав, выселения и бездомность

67. Кризис серьезно отразился на гарантиях жилищных прав как владельцев, так и арендаторов жилья. Иногда объектом принудительной продажи является второе жилье, однако в большинстве случаев домашние хозяйства лишаются основного и единственного жилья, что часто превращает их в бездомных или заставляет жить в неадекватных условиях. Сообщалось о появлении "палаточных городков" и лагерей, по-видимому, непосредственно вследствие принудительного выселения за долги⁷⁷.

68. Объектом принудительной продажи иногда становилось и сдаваемое в аренду жилье, причем жильцы не всегда знали о том, что имущество домовладельцев подлежит отчуждению, и не были готовы к выселению.

69. Важно понимать последствия принудительной продажи жилья или выселения для домашних хозяйств. Очень трудно сохранить работу, не имея свободного доступа к воде, санитарии и услугам первой необходимости. Для того чтобы адаптироваться к изменению погодных условий, выполнить административные требования, перевезти личные вещи и получить почтовый адрес, требуются большие усилия. В некоторых случаях отсутствие постоянного адреса является препятствием для получения отдельных видов помощи или для пользования гражданскими и политическими правами, в том числе правом голоса.

70. После принудительного выселения многие семьи остаются без сбережений, что не позволяет им внести залог за аренду жилья. Но даже если такая возможность у них имеется, считается, что они могут с большей степенью вероятности столкнуться с трудностями в погашении своих долговых обязательств или в обслуживании ипотеки, что не позволяет им заключить новый арендный договор⁷⁸.

71. Выселения и бездомность, а также постоянный страх оказаться на улице, особенно болезненно переносятся женщинами и детьми. Особенно тяжелыми последствиями для обеих групп является проблема бездомности. Последствия выселения и бездомности могут усугубляться дискриминацией, с которой приходится сталкиваться женщинам.

⁷⁷ Служба новостей "Си-Би-Эс" сообщала о появлении палаточных городков в Сиэтле, Портленде, Фресно, Колумбусе и Чаттануге. Появлялась также информация о появлении лагерей в Сиэтле, Сан-Диего, Колумбусе (штат Огайо), Санта-Барбаре и Фресно (Калифорния). См. также <http://www.msnbc.msn.com/id/26776283/>.

⁷⁸ J. Carr, "Understanding the Foreclosure Crisis: Don't Believe the Hype!", address to the National Association for the Advancement of Colored People Annual National Convention, 14 July 2008.

Предыдущий Специальный докладчик провел ряд исследований по теме женщин и достаточного жилища и пришел к выводу, что на женщин падает основное бремя выселений, зачастую заставляющих семьи жить в отдаленных местах и в неадекватных условиях, не имея гарантированного жилья и возможности получения услуг первой необходимости, школьного образования, медицинских услуг и работы. Когда семьи вынуждены переселяться в места, где они не могут получить средства к существованию, мужчины обычно уезжают на заработки, оставляя семьи на попечение женщин. В результате принудительных выселений женщины оказываются в еще более трудном положении в плане обеспечения ухода за своими семьями, чем ранее⁷⁹.

72. Процедура принудительного выселения часто ведет к потере сбережений, эрозии семейной стабильности, утрате средств к существованию и возможности получать школьное образование. Дети, которым это довелось пережить, рассказывают о жестокости, панике и неразберихе, которые сопутствуют принудительному выселению, а также о болезненном опыте, связанном с необходимостью спать и жить на улице. В борьбе за возвращение к нормальной жизни им нередко приходится становиться свидетелями разрушения семейных уз под влиянием стресса и экономических трудностей, сопутствующих бездомности.

73. Помимо физических и психических травм, связанных с принудительными выселениями и бездомностью, домашние хозяйства, особенно женщины и дети, теряют ту опору и поддержку, к которой они привыкли, а также связи с обществом. Разрушение этих социальных связей и потеря стабильности ведут к появлению многих других проблем.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

74. Вышеизложенная информация и анализ заставляют Специального докладчика опасаться, что разразившийся финансовый кризис будет и впредь порождать многочисленные внутренние и международные экономические и финансовые проблемы, приводящие в том числе к банкротствам и отражающиеся на жилищном секторе, испытывающем на себе последствия трудностей, с которыми сталкиваются финансовые инвестиционные механизмы.

⁷⁹ Прежний Специальный докладчик провел региональные консультации по теме женщин и достаточного жилища и представил по ней три документа: E/CN.4/2003/55, E/CN.4/2005/43, E/CN.4/2006/118. Более подробную информацию см. <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>.

75. Специальный докладчик считает, что нынешний кризис предоставляет также возможность поразмыслить над тем, как усовершенствовать жилищную систему, политику и программы, с тем чтобы обеспечить достаточным жилищем всех нуждающихся. Она надеется на то, что Совет по правам человека обратит внимание на вопросы, поднятые в настоящем докладе.

76. Более глубокий анализ различий между имущественными правами и правом на достаточное жилище, имеющими как общие, так и самостоятельные характеристики, может помочь Совету в рассмотрении путей дальнейшего расширения возможностей для реализации права на достаточное жилище.

77. Поставленные кризисом проблемы и поднятые в настоящем докладе вопросы потребуют дополнительного изучения, и Специальный докладчик будет следить за развитием ситуации. В то же время она хотела бы представить на рассмотрение Совета по правам человека ряд предварительных рекомендаций.

78. Все имеющие отношение к жилищному сектору субъекты должны в полной мере признать многогранный характер жилья, представляющего собой не только финансовый актив и имеющего огромное значение для отдельных людей, коммун и общества в целом.

79. Право на достаточное жилище должно в полной мере учитываться во всех политических программах, проектах и мерах в жилищной области, в частности в тех, которые разрабатываются государственными органами. Все государственные и частные структуры, имеющие отношение к жилищной сфере, должны признать право на достаточное жилище и учитывать его в своей работе.

80. Государства должны обеспечить последовательность в принятии решений как в национальном, так и в международном масштабе, а также на всех уровнях и применительно ко всем соответствующим государственным учреждениям и субъектам. Деятельность государства должна быть направлена на улучшение положения с реализацией прав человека в целом и права на достаточное жилище в частности. Например, решения по вопросам достаточного жилища, принимаемые Советом по правам человека, должны признаваться Хабитат ООН и международными финансовыми учреждениями, координироваться с их решениями и подкрепляться ими.

81. Деятельность государства должна строиться на признании того, что стоимость жилья зависит не только от личных вложений домашних хозяйств, но и от большого числа внешних факторов, в том числе от государственных инвестиций в инфраструктуру, доступности услуг первой необходимости, окружающей среды, социальных условий и гарантированности прав на жилище. Таким образом, поскольку общество влияет на стоимость жилья и вместе с этим проявляет законный интерес к этой стоимости, данная сфера должна адекватно регулироваться.

82. Глобальный экономический кризис, чреватый рецессией во многих странах, может привести к сокращению доходов некоторых групп населения, что может увеличить потребность в доступном жилье. В этой связи государствам следует незамедлительно принять все меры к тому, чтобы расширить спектр возможностей в плане доступности достаточного жилища.

83. Государствам следует повышать доступность достаточного жилища, стимулируя развитие механизмов, альтернативных частному ипотечному кредитованию и приобретению жилья в собственность, и разрабатывая новые схемы финансирования, способные облегчить жизнь и улучшить жилищные условия большей части населения планеты, которое существующими механизмами не обслуживается. Государственные ассигнования на жилье сокращать не следует. Напротив, для того чтобы сгладить влияние кризиса на самые уязвимые группы населения, государство должно наращивать расходы на жилье и жилищное строительство.

84. В некоторых странах домовладение традиционно считается более надежной формой решения жилищного вопроса, чем аренда жилья, поскольку во втором случае возможность принудительного выселения является более высокой. Происходящие в последнее время события говорят о том, что домовладение является надежным лишь при определенных условиях, в частности когда оно опирается на достаточные, устойчивые и стабильные финансовые возможности. Надежность аренды можно повысить посредством принятия соответствующего законодательства, защищающего квартиросъемщиков от необоснованного выселения и расширяющего доступ к недорогим, контролируемым и субсидируемым механизмам аренды жилья.

85. Государства должны обеспечить, чтобы финансовые учреждения и механизмы регулирования учитывали уязвимость и ограниченную платежеспособность домашних хозяйств с низким уровнем доходов. При разработке схем

финансирования малообеспеченных групп населения следует учитывать мнение этих групп населения, поскольку они лучше всего знают свои финансовые возможности и могут помочь разработать такие схемы, которые реально удовлетворяли бы их потребности.

86. Государства должны признать, что рынки сами по себе не в состоянии обеспечить достаточным жилищем всех нуждающихся. Требуется эффективное регулирование государством работы частного сектора, в том числе финансовых и строительных компаний, а также тщательный контроль их деятельности.

87. В некоторых случаях государства должны вмешиваться в работу рынка, например проводя справедливую политику землепользования, осуществляя государственное финансирование, участвуя в строительстве жилья, регулируя арендные отношения и предоставляя жильцам дополнительные правовые гарантии. Закрепление в соответствующем законодательстве права на достаточное жилище поможет государству играть надлежащую роль в решении жилищного вопроса.

88. Государства должны принимать меры для смягчения последствий принудительных выселений и кризисных процессов, например в случае выселения жильцов из жилых помещений, продаваемых за долги, или за неуплату аренды по причине экономического кризиса. В частности, государствам следует делать все возможное для предотвращения бездомности, заставляющей домашние хозяйства селиться в непригодных для проживания помещениях и ставящей под угрозу осуществление других прав человека физическими лицами, семьями и коммунами, в том числе прав на образование, работу и достаточный жизненный уровень.

89. Государства должны обеспечить адекватное регулирование международных финансовых операций, с тем чтобы не допустить возникновения финансовых кризисов в будущем со всеми вытекающими последствиями для прав человека, в частности для права на достаточное жилище.

90. Государствам следует принимать внутренние и международные меры для контроля за спекулятивными операциями на рынке жилья и ипотечного кредитования. Они должны, в частности, защищать жилищные права населения, создавая механизмы мониторинга для регулирования деятельности частных компаний, запрещая им заниматься грабительским кредитованием, вымогательством, дискриминацией при выдаче кредитов и любой другой практикой, ущемляющей право на достаточное жилище.

91. Хотя экономические трудности и могут привести к массовому выводу капитала с рынка жилой недвижимости, по социальным и экономическим причинам крайне важно продолжать крупномасштабное инвестирование в жилищный сектор. В интересах преодоления глобального жилищного кризиса государства должны и впредь оперативно и эффективно вмешиваться в функционирование международной финансовой системы, выполняя тем самым свое обязательство по защите права каждого человека на достаточное жилище.
