



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
10 August 2012  
Russian  
Original: English

---

### Шестидесят седьмая сессия

Пункт 70(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита 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 г-жи 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/67/150.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень**

### *Резюме*

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище анализирует господствующую парадигму жилищной политики, предполагающую акцент на жилищном финансировании как основном средстве стимулирования приобретения жилья в собственность. В докладе проводится оценка последствий наиболее распространенных подходов к жилищному финансированию для права неимущих слоев населения на достаточное жилище. Специальный докладчик делает вывод о том, что полная реализация права на достаточное жилище без какой-либо дискриминации не может быть обеспечена при помощи только финансовых механизмов и требует осуществления более широкой и комплексной жилищной политики и государственных мер. Она призывает к смещению упора в жилищной политике с финансиализации жилья на правозащитный подход.

---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Правозащитная база жилищного финансирования .....	8
III. Наиболее распространенные подходы к финансированию жилья и их последствия для права неимущих на достаточное жилище .....	10
A. Ипотечные рынки .....	10
B. Субсидирование спроса .....	14
C. Жилищное микрофинансирование .....	20
IV. Выводы и рекомендации .....	26

## I. Введение

1. Когда в конце XIX века — начале XX века социальные реформаторы в Европе и Северной Америке начали обличать факты крайней нищеты неимущих слоев городского населения, правительства приступили к выделению помощи на приобретение жилья гражданам и домохозяйствам и предоставлению жилья напрямую<sup>1</sup>. К середине XX века во многих развивающихся странах Латинской Америки, Африки и Азии произошло стремительное переселение сельской бедноты в города. Отсутствие стратегии развития городов и жилищной политики, регулирующих доступ такого нового населения городов к городским землям, обусловило возникновение неофициальных поселков-самостроев, для которых были характерны ужасные жилищные условия и острый дефицит элементарных услуг и инфраструктуры (см. A/HRC/10/7). В тот же период в большинстве бывших стран с плановым хозяйством наблюдалась иная ситуация, в которой государство отвечало за предоставление всем гражданам достаточного жилья и применялась центральная плановая система строительства съемного государственного жилья<sup>2</sup>.

2. В конце 1970-х годов жилищная политика претерпела резкие изменения, которые вначале произошли в Северной Америке и Европе, а позднее — в развивающихся странах Латинской Америки, Азии, Африки и в бывших странах с плановым хозяйством. Эти изменения, которые были созвучны существовавшей экономической теории, предусматривали выведение деятельности из-под контроля государства и ее передачу частному сектору, а также ничем не ограниченную либерализацию рынков и свободную торговлю. Эта точка зрения вскоре стала господствующей, определив политику государств, международных финансовых учреждений и организаций по вопросам развития. Влияние такого подхода на жилищную политику во всем мире было сильным и нашло убедительное документальное подтверждение (там же).

3. Сформировался растущий консенсус в пользу того, что правительствам следует отказаться от своей роли поставщиков доступного по цене жилья и стать посредниками, поддерживающими рыночный спрос, а не ответственными за достижение результата напрямую: «Правительства следует поощрять к принятию политики, обеспечивающей условия для функционирования рынков жилья... и не допускающей никаких искажений на таких рынках»<sup>3</sup>. Эта новая роль подразумевает создание условий, учреждений и нормативных актов, призванных оказывать поддержку системам жилищного финансирования в деле стиму-

<sup>1</sup> Так, например, за период после Второй мировой войны до 1981 года в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии было построено порядка 5,5 млн. единиц социального жилья. M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, New Jersey, Wiley-Blackwell, 1995); D. Fée, "Le logement social en Angleterre: trente ans de déclin", *Informations Sociales*, No. 159 (March 2010), p. 82.

<sup>2</sup> József Hegedüs, Stephen E. Mayo and Iván Tosics, "Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries", *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 8, No. 2 (July 1996), p. 101; Economic Commission for Europe (ECE), *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (New York and Geneva, 2005); Mark Stephens, "Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context", *Urban Studies*, vol. 47, No. 14 (December 2010), pp. 2965 and 2971.

<sup>3</sup> World Bank, *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, D.C., 1993), p. 6.

лирования приобретения жилья в собственность согласно неолиберальной концепции опоры на частную собственность и рыночные силы<sup>4</sup>.

4. По этой причине развитые и развивающиеся страны целенаправленно отказываются от традиционной помощи со стороны предложения в пользу политики, ориентированной на спрос. В результате этого поддержка домохозяйств в получении ими заемного финансирования, финансовый сектор и рынок частного жилья стали главными механизмами решения жилищного вопроса. Иностранная помощь со стороны международных организаций оказала значительное влияние на формирование системы рыночного финансирования жилья и стимулировала активность на жилищном рынке в развивающихся странах<sup>5</sup>. Несмотря на некоторое разнообразие в части проводимой жилищной политики, большинство стран сделали свой выбор в пользу стимулирования рынков жилья и индивидуального домовладения, приватизации программ социального жилья и дерегулирования рынков жилищного финансирования.

5. В некоторых странах продажа домов, находящихся в государственной собственности, их арендаторам квалифицировалась в качестве одного из методов расширения практики домовладения при сокращении государственных расходов<sup>6</sup>. Наряду с этим поддерживалась приватизация на фоне растущей стигматизации государственного жилья, как очага крайней нищеты, преступности и сегрегации. В Европе и Северной Америке приватизация государственного жилья происходила в различных формах, включая продажу текущим арендаторам съемного государственного жилья на основе права его выкупа (например, в Соединенном Королевстве), передачи объектов собственности некоммерческим структурам (например, в Нидерландах) и, некоторых случаях, структурам, стремящимся к максимизации прибыли (например, в Германии<sup>7</sup> и Соединенных Штатах Америки<sup>8</sup>).

6. В 1990-е годы большинство бывших стран с плановым хозяйством также встали на путь реализации проектов крупномасштабной приватизации государственного жилья на основе права его выкупа, которые, в некоторых случаях, привели к почти полной ликвидации государственного жилья. В большинстве

<sup>4</sup> J. Doherty and others, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Brussels, European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005).

<sup>5</sup> ECE, *Housing Finance Systems for Countries in Transition*, p. 7; World Bank, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988).

<sup>6</sup> United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), p. 9.

<sup>7</sup> 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 XXI<sup>e</sup> siècle: la revision générale* (Rennes, France, Presses Universitaires de Rennes, 2010), p. 24.

<sup>8</sup> В Соединенных Штатах Законом «О жилье, общинах и развитии» 1974 года было прекращено строительство большей части нового государственного жилья и инициирована программа ваучеров на выбор жилья (раздел 8), на основании чего средства органов, ведающих государственным жильем, были преданы частному сектору, который должен был заниматься строительством жилья для низкодоходных категорий населения. Такое «доступное по цене» жилье в конечном счете оказалось слишком дорогостоящим для многих арендаторов съемного государственного жилья (A/HRC/13/20/Add.4, пункты 10 и 25).

стран<sup>9</sup> этот процесс повлек за собой кардинальные изменения в организационно-правовой форме владения: во многих бывших странах с плановым хозяйством на долю жилья, в котором проживает его собственник, в настоящее время приходится более 90 процентов жилищного фонда (например, 96 процентов в Эстонии, 77 процентов в Словении<sup>10</sup> и свыше 80 процентов в Китае).

7. Даже в странах, в которых не проводилось массовой приватизации, идеологическая передача рынку ответственности за предоставление жилья сопровождалась пропагандой того, что наличие жилья в собственности является оптимальным вариантом владения им, который должен стать центральным элементом любой жилищной политики. Этот процесс вытеснил другие прочно укоренившиеся или альтернативные формы владения жильем, такие как съём (государственного и частного жилья) и, в частности, различные формы кооперативной и коллективной собственности<sup>11</sup>. Таким образом, в период после окончания Второй мировой войны доля собственников жилья неуклонно росла<sup>12</sup>, превысив к середине 2000 года 50-процентную отметку в государствах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), за исключением Германии и Швейцарии<sup>13</sup>.

8. Необходимость наличия систем жилищного финансирования была незамедлительно определена в качестве одного из важнейших элементов таких преобразований. Жилищное финансирование предполагает осуществление финансовой политики и программ, направленных на финансирование стоимости жилья для отдельных лиц и семей за счет предоставления кредитов (по линии ипотеки или микрофинансирования) или субсидий (в виде непосредственного субсидирования или налоговых льгот) на цели приобретения, аренды, строительства или улучшения жилья.

9. Большинство ныне применяемых стратегий и подходов в области жилищного финансирования ориентируется на физических лиц, а не на юридических лиц — собственников объектов недвижимости, направлены на расширение практики приобретения жилья в собственность и основаны на той посылке, что рынок жилья, который имеет надлежащую структуру, правильно регулируется и опирается на необходимую вспомогательную организационно-правовую базу, способен обеспечить всем возможность получения в собственность достаточного и доступного по цене жилья.

---

<sup>9</sup> Только несколько стран не проводили политику, предусматривающую «право на выкуп» жилья его съемщиками (например, Чешская Республика и Польша).

<sup>10</sup> Ответы Эстонии и Словении на вопросник, направленный Специальным докладчиком государствам-членам 5 апреля 2012 года (далее «вопросник»).

<sup>11</sup> Julie Lawson, Tony Gilmour and Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Australian Housing and Urban Research Institute, 2010); Fée, p. 80.

<sup>12</sup> Mikael Atterhög and Han-Suck Song, “A Survey of Policies that May Increase Access to Home Ownership for Low-Income Households”, *Housing Theory and Society*, vol. 26, No. 4 (2009), pp. 248–249.

<sup>13</sup> Лидирующее положение занимали Испания и Ирландия с показателями на уровне соответственно 83,2 и 91,4 процента. D. Andrews and A. Caldera Sánchez, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper No. 849 (Paris, OECD Publishing, 2011), p. 9.

10. Жилищное финансирование воспринимается на данном этапе не только как инструмент обеспечения доступа к достаточному жилищу, но и как критически важное средство развития финансового сектора и стало центральной опорой финансового рынка, расширяя поле деятельности для мирового капитала<sup>14</sup>. Начавшиеся в 1980-х годах дерегулирование, либерализация и интернационализация финансов имели важные последствия для жилищного фонда и развития городов. Средства, необходимые для ипотечного кредитования, в настоящее время поступают с внутренних и международных рынков капитала, а не только из накопленных сбережений и от потребительского кредитования. Эти события можно охарактеризовать как «финансиализацию» жилья<sup>15</sup>.

11. Данный процесс сопровождался концептуальным преобразованием понятия «достаточное жилище» из общественного блага в товар и стратегией приумножения благосостояния домохозяйств и обеспечения социальных гарантий. Жилье стало финансовым активом («недвижимым имуществом»), а рынки жилья регулируются во все большей мере финансовыми, а не социальными соображениями, связанными с жильем. Сектор недвижимости воспринимается как потенциальная движущая сила непрерывного и устойчивого экономического роста<sup>16</sup>.

12. Однако рыночное финансирование жилья способствовало широко распространенному ценовому буму в сфере недвижимости и снижению ценовой доступности и практически никак не содействовало доступу беднейших слоев к недорогому достаточному жилищу. В период 1997–2004 годов средние цены на жилье выросли на 149 процентов в Испании, на 139 процентов в Соединенном Королевстве, на 187 процентов в Ирландии, на 112 процентов в Австралии, на 65 процентов в Соединенных Штатах и на 227 процентов в Южной Африке<sup>17</sup>. По мере роста цен на недвижимость и платы за ее аренду, которые стали финансироваться за счет мировых, а не местных финансовых излишков, все большее число домохозяйств испытывали трудности с получением доступа к достаточному жилищу на рынке. Многие наблюдатели указывали на негативные последствия рассеивания жилищных активов в плане расслоения общества и социального неравенства, равно как и на неравномерность географического воздействия таких процессов в городах, районах и в глобальном масштабе<sup>18</sup>.

13. Кризис ценовой доступности осложнялся разрушением, забвением и либерализацией нерыночных механизмов распределения жилищного ресурса. Даже страны с давней традицией широкого применения съемного социального жилья пересмотрели свои системы в пользу стимулирования приобретения жи-

<sup>14</sup> ECE, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*, Geneva, 2010 (ECE/HBP/147).

<sup>15</sup> Manuel B. Aalbers, "The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis", *Competition and Change*, vol. 12, No. 2 (June 2008), p. 148.

<sup>16</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loïc Chiquier and Michael Lea, eds., (Washington, D.C., 2009), p. xxxiv.

<sup>17</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Earthscan, 2005), p. 1.

<sup>18</sup> Ray Forrest, "Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys", *Global Social Policy*, vol. 8, No. 2 (August 2008), pp. 167 and 178–179; Jian-Ping Ye, Jia-Ning Song and Chen-Guang Tian, "An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China", *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, No. 3 (September 2010), p. 273.

ля в собственность, принципов «свободного рынка» и конкуренции. Таким образом, произошло существенное снижение объемов строительства достаточного жилища для бедных и наиболее уязвимых групп наряду с сокращением национальных бюджетов и выделяемых государственных средств. В Соединенных Штатах бюджет министерства жилищного строительства и городского развития был сокращен с 83 млрд. долл. США в 1978 году до 18 млрд. долл. США в 1983 году, а в период с 1996 года по 2001 год финансирования на государственное жилищное строительство вообще не выделялось<sup>19</sup>. Постоянное сокращение государственного жилищного фонда стало причиной длинных очередей за жильем, в результате чего значительное число людей вынуждено проживать в неадекватных жилищных условиях (A/HRC/13/20/Add.4, пункт 21; см. также A/HRC/10/7). Даже в бывших советских республиках, которые не испытывали нехватки жилья в краткосрочной перспективе (после массовой приватизации), низкодоходные домохозяйства в скором времени столкнулись с огромной проблемой ценовой доступности<sup>20</sup>.

14. По мере сокращения объема государственных инвестиций в социальное жилье и усиления акцента на приобретении жилья в собственность, что повлекло за собой и сужение рынка съемного частного жилья<sup>21</sup>, доступ к жилищному финансированию приобрел жизненно важное значение для низкодоходных домохозяйств, у которых просто не осталось другого выбора в части обеспечения себя жильем помимо участия в программах кредитования с целью его покупки при условии наличия такого жилья и кредитов и на условиях, диктуемых рынками недвижимости и капитала.

15. Хотя большинство стран применяют целый ряд подходов и программ в области жилищного финансирования, Специальный докладчик приняла решение сосредоточить внимание в своем докладе на трех подходах, наиболее широко практикуемых для облегчения доступа беднейших и самых неблагополучных групп к жилищному финансированию для целей приобретения жилья в собственность: увеличение масштабов ипотечного кредитования низкодоходных заемщиков; предоставление капитальных субсидий группам с низким уровнем доходов с целью обеспечения выхода домохозяйств на рынок жилищного кредитования; и микрофинансирование жилищного строительства или улучшения жилья. В настоящем докладе проводится анализ таких подходов и оценивается их последствия для права малоимущих на достаточное жилище.

## II. Правозащитная база жилищного финансирования

16. Политика жилищного финансирования непосредственно сказывается на компоненте ценовой доступности права на достаточное жилище (пункт 1 статьи 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Государствам следует устанавливать законы, формировать политику и учреждать программы для обеспечения того, чтобы доля расходов на жилье была соизмерима с уровнем доходов и чтобы реализация и удовлетворение

<sup>19</sup> Western Regional Advocacy Project, *2012 HUD Budget Fact Sheet*, 2011.

<sup>20</sup> Ответ Словакии на вопросник.

<sup>21</sup> UN-Habitat, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series — Volume 1 (Nairobi, 2011); UN-Habitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries* (Nairobi, 2003).



других основных потребностей не были поставлены под угрозу или подорваны. Государства должны также постоянно следить за последствиями своей жилищной политики для осуществления права на достаточное жилище и противодействовать необоснованным увеличениям расходов на жилье<sup>22</sup>.

17. При разработке, осуществлении и мониторинге жилищной политики государства должны обеспечивать содействие не только доступу к недорогому жилью, но и доступу к жилью, которое пригодно для проживания, физически доступно и находится в надлежащем месте, равно как и возможность получения услуг (медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения), наличие источников средств к существованию, строительных материалов, возможностей и инфраструктуры и правовое обеспечение проживания. Государства должны обеспечивать, чтобы жилищная политика не была дискриминационной и не усугубляла существующего неравенства. При формировании политики жилищного финансирования государства должны уделять особое внимание правам неимущих и неблагополучных слоев населения. Проводимая политика и принимаемое законодательство должны устранять факторы неравенства и обеспечивать доступ неимущих и неблагополучных групп к недорогому жилью и не давать преимуществ социальным группам, уже находящимся в благоприятном положении, за счет других<sup>23</sup>.

18. Обязательство по обеспечению реализации права на достаточное жилище не обязывает правительства предоставлять жилье, построенное за государственный счет, всем. Хотя Комитет по экономическим, социальным и культурным правам высказал мнение о том, что в некоторых случаях государство обязано предоставлять социальное жилье или жилищные единицы за низкую арендную плату низкодоходным домохозяйствам<sup>24</sup>, государствам рекомендуется применять сочетание подходов к жилищной политике<sup>25</sup> при условии, что «принимаемые меры являются достаточными для реализации этого права для каждого человека в самое короткое, по возможности, время и с учетом максимального объема имеющихся в наличии ресурсов<sup>26</sup>.

19. Государства должны постоянно отслеживать жилищную политику и оценивать ее на предмет соответствия постепенной реализации права на достаточное жилище. Когда оказывается, что та или иная политика препятствует осуществлению права на достаточное жилище (например, когда жилищная политика влечет за собой спекуляцию земельными участками, увеличение числа бездомных, дискриминацию или кризис ценовой доступности)<sup>27</sup>, государствам

<sup>22</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, пункт 10 замечания общего порядка № 4 (1991) о праве на достаточное жилище, которое может быть также квалифицировано в качестве авторитетного руководства в части толкования права на достаточный жизненный уровень, упоминаемого в других международных документах по правам человека, таких как Всеобщая декларация прав человека.

<sup>23</sup> Там же, пункт 11.

<sup>24</sup> Например, в заключительных замечаниях Комитета по Индии (E/C.12/IND/CO/5), пункты 30 и 70; Литве (E/C.12/1/Add.96), пункт 47; Кении (E/C.12/KEN/CO/1), пункт 30; Соединенному Королевству (E/C.12/GBR/CO/5), пункт 29; и Франции (E/C.12/FRA/CO/3), пункт 44.

<sup>25</sup> Заключительные замечания по Кипру (E/C.12/CYP/CO/5), пункт 21, и Никарагуа (E/C.12/NIC/CO/4), пункты 24–25.

<sup>26</sup> Замечание общего порядка № 4 (1991), пункт 14.

<sup>27</sup> См. заключительные замечания по Аргентине (E/C.12/ARG/CO/3).

следует соответствующим образом скорректировать и исправить свои программы и политику<sup>28</sup>.

### **III. Наиболее распространенные подходы к финансированию жилья и их последствия для права неимущих на достаточное жилище**

#### **A. Ипотечные рынки**

20. В последние годы повсюду в мире беспрецедентными темпами распространилась практика рыночного финансирования жилья. В Соединенных Штатах, странах Европы, в Австралии и Японии на долю рынка ипотечного кредитования жилья приходится от 50 до 100 процентов валового внутреннего продукта (ВВП). В последнее десятилетие перед кризисом стремительный рост ипотечного кредитования наблюдался в ряде стран, включая Австралию, Ирландию, Испанию, Соединенных Штаты и Швецию. К 2009 году соотношение объема ипотечного кредитования к ВВП превысило 100 процентов в Дании и Нидерландах<sup>29</sup>. Ипотечные рынки развивались и в странах с формирующейся рыночной экономикой. Так, например, темпы роста китайского рынка ипотечных кредитов, который возник лишь в начале 1990-х годов, с 2000 года составляли более 40 процентов в год, а его емкость достигла 11 процентов ВВП за менее чем 10 лет<sup>30</sup>, в результате чего в настоящее время он является крупнейшим рынком ипотечного кредитования в Азии. Аналогичным образом, темпы роста индийского рынка ипотеки составляют 30 процентов в год<sup>31</sup>.

21. Ипотечное кредитование остается незначительным в большинстве стран с переходной экономикой и развивающихся стран, несмотря на активные усилия по развитию систем ипотечного финансирования<sup>32</sup>. По имеющимся данным, в 2010 году ипотечными кредитами воспользовалось всего лишь 5 процентов населения Восточной Европы<sup>33</sup>, а ипотечное кредитование в большинстве стран Африки, расположенных к югу от Сахары, пренебрежимо мало (менее 5 процентов)<sup>34</sup>.

22. Рыночное финансирование жилья неизбежно ориентируется на более обеспеченные сегменты общества, располагающие необходимым капиталом для получения начального займа на цели финансирования жилья и приносящие прибыль кредиторам в виде выплачиваемых им процентов. Ипотечное финансирование традиционно квалифицировалось как недоступное для неимущих по

<sup>28</sup> Замечание общего порядка № 4 (1991), пункт 11.

<sup>29</sup> International Monetary Fund (IMF), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, D.C., 2011), p. 133–134.

<sup>30</sup> Stephens, p. 2975.

<sup>31</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxi.

<sup>32</sup> Хотя в некоторых странах с переходной экономикой, таких как Венгрия, государства Балтии и Казахстан, темпы роста составляют более 20 процентов в год. IMF, *Global Financial Stability Report*, p. 134.

<sup>33</sup> European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective*, p. 56.

<sup>34</sup> За исключением Южной Африки, где на долю ипотечного кредитования приходится несколько более 40 процентов ВВП, и Намибии, где такой показатель составляет порядка 20 процентов.

таким причинам, как отсутствие у них правоустанавливающих документов, проживание в неформальных и незаконных поселениях, ограничительное зонирование и нормы, регулирующие порядок пользования жильем, низкий уровень и нестабильность получаемых доходов и распространенная практика трудоустройства в неформальном секторе экономики. Как правило, банки включают в сферу своего маркетинга более высокодоходные группы населения и имеют тенденцию применять перестраховочный подход к кредитованию (наличие нескольких гарантов, низкое соотношение суммы кредита к стоимости залога и т.д.), что по определению исключает из нее низкодоходных заемщиков. По данным исследования, проведенного по заказу «ФинМарк Траст» в 12 странах Африки, требованиям для получения ипотечного финансирования удовлетворяет менее 10 процентов их населения. В восточноевропейских странах с переходной экономикой, по последним оценкам ООН-Хабитат, стремительный рост цен на жилье в сочетании с высокой безработицей и более высокими процентными ставками по ипотеке лишили доступа на рынки нового жилищного строительства свыше 80 процентов новых домохозяйств<sup>35</sup>.

23. По мере укрепления понимания того, что ипотечное финансирование остается недоступным для групп населения с более низким уровнем дохода (и зачастую для среднедоходных категорий) как в развитых, так и развивающихся странах, в последние два десятилетия на рынке появились новые ипотечные продукты, предназначенные специально для заемщиков с низким уровнем дохода и/или неадекватной кредитной историей, которые не удовлетворяют критериям получения обычного ипотечного финансирования. Освоение этого нового «сегмента» рынка ипотечного финансирования резко активизировалось в 1990-е годы и еще более — в 2000-е годы<sup>36</sup>.

24. Кредиты во все большей мере предоставлялись домохозяйствам, которые в обычных условиях не отвечали бы требованиям, установленным для их получения, на основе чего сформировалась практика, известная как «кредитование непервоклассных заемщиков». Хотя такая кредитная политика преследовала цель обеспечения доступа к жилищному финансированию низкодоходных домохозяйств, для которых ипотечный рынок был ранее недоступен, она по существу остается чрезвычайно дискриминационной по отношению к малоимущим. Организации ипотечного кредитования классифицируют тех, кто обращается за кредитами, сообразно рискам, которые они создают для кредиторов и инвесторов. Бальная оценка кредитного рейтинга облегчает ценообразование с учетом риска, позволяя кредиторам взимать процент по более высокой ставке с заемщиков с низким баллом оценки (высокорисковые) и по более низкой ставке с заемщиков с высоким баллом (умереннорисковые). Кредиторы стали проявлять все большую готовность к предоставлению достаточно дорогих кредитов заемщикам, относящимся к группе повышенного риска. В Соединенных Штатах типичный непервоклассный заемщик должен выплатить за первые четыре года ипотеки в размере 166 000 долл. США на 5222 долл. США больше, чем аналогичный заемщик по обычной схеме ипотечного кредитования (см. A/HRC/10/7).

<sup>35</sup> UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, p. 48.

<sup>36</sup> World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Robert M. Buckley and Jerry Kalarickal, eds. (Washington, D.C., 2006).

25. Хищническое кредитование несоразмерно сильно сказалось на наиболее уязвимых категориях населения. Оно представляет собой форму ценовой дискриминации, направленную против тех же групп, некогда не допускавшихся на ипотечные рынки, предусматривая выдачу им займов, стоимость которых превышает оправданную исходя из характерных для них рисков, завышенное страхование ипотеки, а также неправомерные и ничем не обоснованные положения, в том числе о крупных заключительных платежах по ссуде, крупных штрафных санкций в случае досрочного погашения ипотеки и андеррайтинге, не учитывающих способности заемщика погасить кредит<sup>37</sup>.

26. Некогда прямо лишённые возможности получения ипотечных кредитов, малообеспеченные категории населения стали объектом применения таких более изощренных дискриминационных механизмов. Высокопроцентные займы стали причиной постоянно растущей задолженности домохозяйств и экономической нестабильности, и малоимущие домохозяйства были вынуждены сокращать расходы на удовлетворение других базовых потребностей, с тем чтобы погасить свой жилищный кредит.

27. Неблагоприятные последствия роста жилищного кредитования для ценовой доступности жилья очевидны и на макроэкономическом уровне. Расширение доступа к кредитам повлекло за собой рост цен на жилье. В Испании в период 1995–2005 годов цены на жилье выросли на 105 процентов как следствие дешевого кредитования и доступа к мировым рынкам капитала для финансирования кредитов (A/HRC/7/16/Add.2, пункт 44). Недавно проведенный МВФ анализ подтверждает однозначную прямую взаимосвязь между динамикой цен на жилье и ростом объемов кредитования домохозяйств. Увеличение кредитования домохозяйств на 10 процентов влечет за собой повышение стоимости жилья приблизительно на 6 процентов<sup>38</sup>.

28. Растущая зависимость от ипотечного кредитования, частных организаций и более широкой динамики мировых рынков капитала обуславливает чрезмерную уязвимость национальных жилищных систем по отношению к турбулентности глобальных финансов, способствуя повышению объемов задолженности и концентрации рисков на отдельных домохозяйствах. Страны, принявшие чрезмерно открытую систему ипотечного кредитования, основанную на предоставлении кредитов непервоклассным заемщикам, предоставляемых по упрощенной схеме, и финансиализации ипотеки, находятся в состоянии тяжелого кризиса начиная с 2008 года, когда разразившийся в Соединенных Штатах финансовый кризис распространился на другие страны. В своих предыдущих докладах (A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 и A/HRC/16/42/Add.3) Специальный докладчик обстоятельно проанализировала последствия либерализации ипотечного рынка и системы ипотечного кредитования непервоклассных заемщиков в части возникновения экономического и финансового кризисов в различных регионах и их последующее разрушительное воздействие на самых неимущих и неблагополучных групп населения.

29. Различия в уровне доходов и стремительно растущая стоимость жилья и его аренды в сочетании с безработицей послужили причиной увеличения количества дефолтов и случаев отчуждения заложенной недвижимости и численности бездомных. Эти процессы усугубляются принятием правовых и институ-

<sup>37</sup> Aalbers, p. 159.

<sup>38</sup> IMF, p. 134.

циональных корректировок, направленных на упрощение процедуры отчуждения имущества за долги, которые были разрекламированы в последние годы как «крайне необходимые факторы формирования системы финансирования жилья»<sup>39</sup>. Парадигма, разрекламировавшая приобретение жилья в собственность как самую надежную форму владения им, оказалась фальсификацией, поскольку рост числа случаев отчуждения заложенной недвижимости явился одним из следствий недавних кризисов<sup>40</sup>. В Испании за период с 2007 года и за 2011 год имело место 350 000 случаев такого отчуждения, причем ежедневно происходило порядка 212 отчуждений и 159 выселений<sup>41</sup>. Кризис серьезно сказался на самых необеспеченных и уязвимых группах населения, которые «последними» вышли на рынки ипотечного кредитования и первыми прочувствовали на себе последствия кризисов ввиду своей малой жизнестойкости по отношению к экономическим потрясениям и своей ограниченной способности возврата кредитов<sup>42</sup>. Недавно проведенные исследования свидетельствуют о том, что большинство (70 процентов) дефолтов в Испании обусловлены кризисом безработицы и что 35 процентов отчужденных объектов недвижимости принадлежит мигрантам<sup>43</sup>.

30. Последствия жилищного кризиса причинили меньший ущерб странам с формирующейся рыночной экономикой, где ипотечные рынки по своим показателям и структуре остаются менее емкими, более консервативными и менее связанными с динамикой рынков капитала. Формирующиеся ипотечные рынки, максимально прибегнувшие к глобальной секьюритизации (например, в Российской Федерации, Казахстане и Республике Корея), оказались наиболее подвержены влиянию<sup>44</sup>. В Казахстане в 2010 году свыше 40 000 заемщиков ожидали завершения строительства своего жилья, в то время как строительные компании становились банкротами (см. A/HRC/16/42/Add.3).

31. В Восточной Европе положение усугублялось высокой долей займов, деноминированных в иностранных валютах, которая была характерна для некоторых стран региона. В 2010 году 42 процента ипотечных кредитов в европейских странах с формирующейся рыночной экономикой, были деноминированы в иностранной валюте<sup>45</sup>. К тому моменту, когда разразился экономический кризис, порядка двух третей всех ипотечных кредитов в Венгрии были деноминированы в швейцарских франках. С началом кризиса курс франка по отношению к восточноевропейским валютам вырос. Владельцы жилья вдруг обнаружили, что платежи, производимые ими в порядке погашения кредитов, стремительно растут, и что в некоторых случаях сумма их кредита превышает стоимость их жилья.

<sup>39</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pp. 94–95.

<sup>40</sup> По данным компании «РиалтуТрек», ведущей базу данных по объектам недвижимости, отчужденным за долги, в третьем квартале 2009 года отчуждение имущества в Соединенных Штатах инициировалось по одной жилищной единице из каждых 136.

<sup>41</sup> A. Colau and A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), pp. 21–22.

<sup>42</sup> Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания по Испании (E/C.12/ESP/CO/5), пункт 21; Amnesty International, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012*, AI index EUR 41/005/2012 (London, 2012).

<sup>43</sup> Colau and Alemany, pp. 30 and 237.

<sup>44</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. xxxvii.

<sup>45</sup> European Bank for Reconstruction and Development, p. 56.

32. В период после кризиса кредитования непервоклассных заемщиков предложение жилья и мобильность домохозяйств были серьезно подорваны дефицитом средств для долгосрочного кредитования объектов недвижимости со стороны предложения (как для арендаторов, так и собственников жилья), а также все большим ограничением ипотеки со стороны спроса. В порядке реагирования на кризис правительства ввели нормативные положения об ответственном кредитовании, а финансовые учреждения ужесточили условия предоставления ипотечных кредитов, вновь сделав ипотечное финансирование недоступным для групп населения с низким уровнем доходов. Государственные антикризисные меры сосредоточились на корректировке политики со стороны спроса, выразившись в ужесточении условий выхода на рынки ипотечного кредитования и принятии соответствующих нормативных актов в Норвегии, Швеции, Израиле, Канаде и Нидерландах, упразднении налоговых вычетов по процентам в Польше, Испании и Китае и введении практики субсидирования спроса в порядке помощи ипотечным кредиторам и с целью недопущения недоимки в Испании и Чили<sup>46</sup>. Кризис не повлек за собой перехода к жилищной политике нерыночного регулирования со стороны предложения, и объем инвестиций в социальное жилье остается низким в большинстве стран. Восстановительные меры на основе жесткой экономии (т.е. сокращения государственных расходов) привели в некоторых случаях к дополнительному урезанию программ социального жилья, как было с организацией жилищного строительства для трудящихся ОЕК в Греции<sup>47</sup>, в то время как огромные государственные ресурсы выделялись на оказание экстренной помощи финансовым учреждениям. Это стало причиной увеличения числа бездомных, роста задолженности семей и ухудшения жилищных условий.

## **В. Субсидирование спроса**

33. Главный элемент переориентации жилищной политики регулирования предложения на спрос заключается в поощрении субсидирования спроса как средства увеличения емкости рынка частного строительства жилья, мобилизации государственных ресурсов и направления их в руки потенциальных покупателей с целью «сокращения государственного вмешательства». Аргументы в пользу учреждения программ субсидирования спроса состоят в том, что низкодоходные домохозяйства смогут финансировать свое жилье, прибегая к услугам свободного рынка, за счет собственных сбережений при помощи субсидирования первоначального взноса или субсидируемого кредита, предоставленного государством. Основными видами субсидирования спроса на жилье являются следующие: а) прямые платежи, производимые либо вначале (с целью снижения суммы займа, ипотечных издержек, первоначального взноса или страховой премии или в виде капитальной субсидии), либо ежемесячно;

<sup>46</sup> IMF, pp. 115–116.

<sup>47</sup> Ответ Греции на вопросник.

b) субсидии, увязанные со сберегательными программами; c) субсидии на выплату процентов или процентные платежи; d) субсидии в виде налоговых льгот, увязанные с платежами по ипотеке или налогообложением недвижимости<sup>48</sup>.

34. Большинство стран применяют такие виды субсидирования спроса в сочетании. Вместе с тем в Латинской Америке особую популярность приобрели прежде всего капитальные субсидии, практика предоставления которых в развитых странах относительно редка<sup>49</sup>. В Европе, Соединенных Штатах, Канаде и Австралии субсидирование спроса осуществляется в виде применения налоговых льгот, субсидий на выплату процентов или бонусов по сберегательным счетам<sup>50</sup>. Налоговые льготы по процентам ипотечного кредитования существовали, например, в Ирландии, Нидерландах, Германии, Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Китае, Словакии, Венгрии, Российской Федерации, Хорватии и Чешской Республике<sup>51</sup>. Во Франции поощряется практика сочетания субсидий, включая субсидируемые сберегательные схемы для нового или реконструированного жилья и беспроцентные ссуды, предоставляемые лицам, покупающим жилье впервые, после проверки их финансового положения<sup>52</sup>.

35. Одним из наиболее распространенных видов жилищных субсидий в странах Европы (Германии и Франции) являются договорные накопительные программы. Участники таких программ, выполняющие свои договорные обязательства, вправе получить ипотечный кредит по ставке процента ниже ее рыночного уровня. С учетом того, что сберегательная способность низкодоходных групп весьма ограничена, они, как правило, не имеют возможности пользоваться преимуществами этой модели<sup>53</sup>. Льготный налоговый режим для домохозяйств, имеющих в собственности жилье, который выражается в налоговых скидках или зачете налогов при погашении ипотеки, налоговых льготах на приращение капитала для собственников жилья, которые сами проживают в нем, и снижении налога на имущество или вмененного налога, также применяются в развитых странах, странах с формирующейся рыночной экономикой и странах с переходной экономикой, будучи предназначен преимущественно для более состоятельных домохозяйств, которые могут позволить себе взять ипотечный кредит<sup>54</sup>. Субсидирование процентов по ипотечному кредитованию в виде снижения процентных выплат заемщика применяется в Дании, Соединенных Штатах, Норвегии и Греции, а также в Мексике, Португалии, Хорватии и Индонезии<sup>55</sup>.

<sup>48</sup> Существует важное отличие субсидий, применяемых в рамках финансовой системы, от других субсидий, предназначенных, например, для финансирования строительства и эксплуатации съемного жилья или для выплаты жилищных пособий в качестве помощи съемщикам в оплате стоимости их аренды. В настоящем докладе основное внимание уделено субсидированию спроса с целью расширения практики приобретения жилья в собственность с помощью услуг финансового рынка. UN-Habitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, 2009), p. 45.

<sup>49</sup> Council of Europe, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Strasbourg, 2008), p. 31.

<sup>50</sup> Harold M. Katsura and Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0232 (Washington, D.C., World Bank, December 2002), p. 6; ответы Канады и Австралии на вопросник.

<sup>51</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 63.

<sup>52</sup> Ответ Франции на вопросник.

<sup>53</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*.

<sup>54</sup> Council of Europe, p. 38.

<sup>55</sup> Ответы Индонезии, Мексики, Португалии и Хорватии на вопросник.

36. Субсидирование спроса, увязываемое с ипотечным финансированием или сбережениями, как правило, не ориентируется на малоимущих и по существу предназначено для более состоятельных домохозяйств (со средним или даже выше чем средний уровнем дохода). Вычеты из подоходного налога выплачиваемых процентов или универсальная субсидия на выплату процентов по ипотечному кредитованию являются, как правило, регрессивными, т.е. они увеличиваются вместе с суммой кредита и более выгодны тем, кто может позволить себе более крупные кредиты, а не тем, кто берет ссуды меньшего размера. На Филиппинах на субсидирование процентной ставки приходится 90 процентов стоимости жилищных субсидий, но при этом 77 процентов населения страны не может позволить себе официальные кредиты даже по субсидируемым ставкам процента<sup>56</sup>. Часть таких субсидий может перетекать другим пользователям жилищной системы, повышая стоимость существующего жилья и земли<sup>57</sup>.

37. Хотя в качестве обоснования субсидирования ипотечных рынков часто приводится сокращение вмешательства государства в жилищный сектор, на поддержку сберегательных банков, субсидирование процентных ставок и налоговые льготы направляются большие объемы государственных средств. Государство принимает на себя обязательства по выплате долгосрочных субсидий, которые трудно контролировать на протяжении срока действия договора. Например, в Испании и Венгрии программы освобождения от уплаты налогов недавно были отменены из-за серьезных проблем фискального характера. Специальный докладчик считает, что ориентация государства исключительно на субсидирование ипотеки может быть расценена как несовместимая с его обязательством задействовать максимум имеющихся ресурсов для поощрения права на достаточное жилище без дискриминации. Особенно ярко это проявляется в тех случаях, когда государства выделяют большую часть своих бюджетов на осуществление таких стратегий и в то же время сворачивают или оказываются не в состоянии реализовывать программы социального жилья или альтернативные меры, разработанные специально в целях поддержки малоимущих слоев населения.

38. Поощряется практика выделения капитальных грантов/субсидий, в первую очередь домохозяйствам с низким уровнем доходов, и в этой области показательным примером, вдохновившим другие страны, считается опыт Чили<sup>58</sup>. Такой подход предполагает: а) перенос ответственности за обеспечение жильем с государства на частный сектор; б) предоставление единовременных грантов на покупку жилья, сопровождаемое отменой всех косвенных субсидий; и в) транспарентные квалификационные критерии, учитывающие уровень дохода и размер сбережений домохозяйства. Программы имеют целью повышение доступности жилья посредством предоставления денежных субсидий для покрытия части покупной цены официального жилья, выставленного на продажу на рынке частными компаниями. Субсидии можно комбинировать с ипотечными кредитами или займами по линии микрофинансирования и/или сбережениями домохозяйств. Капитальные гранты предоставляются домохозяйствам с

<sup>56</sup> UN-Habitat, *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia* (Nairobi, 2008), pp. 39–40.

<sup>57</sup> J. Pollard, “Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement” in *Sociologie du travail*, vol. 52, No. 3 (July-September 2010), p. 333.

<sup>58</sup> 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.



самым низким уровнем дохода и призваны обеспечить их доступ на традиционные рынки жилья, что в свою очередь приводит к расширению финансовых рынков<sup>59</sup>.

39. Чилийская модель получила высокую оценку как пример передовой практики благодаря ее транспарентности, масштабам переноса ответственности за обеспечение жильем частным компаниям (которые, по общему мнению, эффективнее государства справлялись с задачей удовлетворения разнообразного спроса на жилье) и ее ориентированности на потребности малоимущих слоев населения<sup>60</sup>. Эта модель получила широкое распространение в Латинской Америке (Бразилии, Венесуэле (Боливарианская Республика), Гватемале, Колумбии, Коста-Рике, Мексике, Панаме, Перу, Сальвадоре и Эквадоре)<sup>61</sup>. За пределами Латинской Америки практика выделения капитальных грантов с 1994 года активно применяется в Южной Африке<sup>62</sup>.

40. В отсутствие государственного планирования землепользования большой объем субсидий, предлагаемых на рынке жилья, обернулся значительным удорожанием земли и жилья, общим снижением доступности жилья для домохозяйств с низким уровнем дохода и длинными очередями<sup>63</sup>.

41. Вскоре также возникли проблемы в связи с местом реализации таких программ. В Чили были сняты некоторые градостроительные ограничения и территория городов была расширена в расчете на то, что свободный рынок земли автоматически откроет возможности для получения достаточного жилища на рынке жилья. В отличие от рынков жилья, ориентированных на семьи с более высоким уровнем дохода, где поставщики, действующие в условиях жесткой конкуренции, обязаны чутко реагировать на запросы покупателей, и как следствие, на триаду «товар-цена-местоположение», на рынке социального жилья поставщикам гарантирован вынужденный спрос, особенно при его полном субсидировании. В условиях дефицита жилья получатели жилищных субсидий просто «покупают» то, что имеется в наличии на данный момент. Поэтому поставщики социального жилья могут не придавать особого значения предпочтениям покупателей, а то и вовсе их игнорировать, поскольку конкуренция отсутствует<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), p. 57.

<sup>61</sup> Ответы Венесуэлы (Боливарианская Республика), Гватемалы, Мексики и Сальвадора на вопросник. Около 20 процентов жилищного кредитования Межамериканского банка развития выделяется на программы капитального субсидирования. 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).

<sup>62</sup> South Africa Financial and Fiscal Commission, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa*, January 2012.

<sup>63</sup> Согласно оценкам, в Чили в 1998 году время ожидания в очереди на получение жилищной субсидии превышало 20 лет. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55.

<sup>64</sup> Pablo Trivelly and Company, Ltd., “Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile”, January 2010.

42. Субсидированное жилье возводится преимущественно на городских окраинах, где земля стоит дешевле всего. В Чили большая часть жилых кварталов, построенных в рамках программы субсидирования жилья в период 1978–2000 годов, сконцентрирована на периферии городов, где отсутствует достаточная или адекватная инфраструктура, образовательные и медицинские учреждения, а также возможности для трудоустройства. Дополнительные проблемы в плане доступа к услугам и занятости для жителей этих районов создает плохое транспортное сообщение и низкое качество дорог<sup>65</sup>. Программы жилищного субсидирования в Южной Африке, Мексике и Бразилии также подвергались критике за то, что их реализация привела к замене рассредоточенных неофициальных жилых строений низкокачественными и обладающими дурной репутацией типовыми бараками, заселенными малоимущими семьями<sup>66</sup>. В результате усугубляются проблемы городской и социальной сегрегации, неравного доступа к муниципальным услугам, ухудшаются местные условия жизни, усиливается ущерб, наносимый окружающей среде, и осложняется обстановка в плане городской безопасности.

43. Кроме того, в этих программах не уделялось должного внимания вопросам пригодности такого жилья для проживания. Возведенное жилье зачастую характеризовалось не только неудачным местоположением, но и очень малой площадью или чрезвычайно низким качеством постройки, практически не оставлявшим шансов для каких-либо усовершенствований<sup>67</sup>. Некоторые страны предпринимают попытки законодательно закрепить стандарты качества, но это часто приводит к значительному увеличению административных издержек в связи с потребностями в организационном потенциале для осуществления контрольных функций и к задержкам со сдачей в эксплуатацию жилых помещений<sup>68</sup>.

44. В Южной Африке проблемы в плане пригодности для проживания, местонахождения и доступности заставили пересмотреть свою программу субсидий и усилить государственный контроль. Стартовавшая в 2004 году программа субсидирования под названием “Breaking New Ground” («Новое начинание») включала субсидирование предложения с целью смягчить неблагоприятные последствия для пригодности субсидированного жилья для проживания и его местоположения, проявившиеся на первом этапе; в 2005 году правительство объявило, что средства на приобретение земельных участков будут выде-

<sup>65</sup> Ibid. See also Alfredo Rodríguez and Ana Sugranyes, eds., *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005).

<sup>66</sup> Mariana de Azevedo Barreto Fix, “Financeirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil”, doctoral thesis presented at the Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, Brazil, 2011; UN-Habitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieles, “Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?”, doctoral dissertation, Technical University of Berlin, 2006.

<sup>67</sup> Например, площадь стандартного государственного жилого дома в Сантьяго в 1990 году составляла всего 33–34 кв. м. Хотя в 1990-х годах средняя площадь такого жилья увеличилась, в 1998 году в каждой семье на одного человека приходилось всего 9,3 кв. м. В Южной Африке средняя общая площадь жилого помещения первоначально составляла всего 25 кв. м., и в домах не были предусмотрены перегородки. Gilbert, p. 29.

<sup>68</sup> Ответ Центра по доступному жилищному финансированию в Африке на вопросник.

ляться сверх субсидий, затем, в 2007 году, — что услуги также будут финансироваться отдельно, непосредственно муниципалитетами<sup>69</sup>.

45. Хотя программы капитального субсидирования изначально были нацелены на удовлетворение потребностей беднейших и наименее неблагополучных слоев населения, их реализация осложняется отсутствием интереса со стороны домохозяйств с низким уровнем дохода, что обусловлено главным образом неспособностью малоимущих семей собрать средства на первый взнос или производить ежемесячные платежи по кредитам с рыночной ставкой<sup>70</sup>. В некоторых случаях субсидия выделялась в очень малом размере, чтобы получатель не мог приобрести жилое помещение без привлечения значительных дополнительных сумм в виде кредита или сбережений<sup>71</sup>. Но даже при наличии необходимых кредитных средств или сбережений, многие из новых владельцев оказывались не в состоянии содержать жилье или оплачивать счета за воду и электроснабжение и были вынуждены продавать свои дома<sup>72</sup>. Программы капитального субсидирования могут предусматривать проверку материального положения для оценки соответствия установленным требованиям; однако проведение таких проверок оказалось довольно сложной и дорогостоящей задачей, поскольку для этого необходимы достоверные и актуальные данные о доходах и об уровне потребления домохозяйства, которые в развивающихся странах часто малодоступны, отчасти ввиду широкой распространенности неформальной занятости. В отсутствие надежных данных о доходах и имуществе в некоторых странах для проверки соответствия установленным требованиям и размера пособий используются косвенные индикаторы дохода, например наличие в собственности заявителя автомобиля или объем электроэнергии, потребляемой домохозяйством. Но даже при использовании самых совершенных методик косвенные измерения дают значительные погрешности как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения<sup>73</sup>.

46. Чтобы мобилизовать дополнительные ресурсы, некоторые государства стремятся привлечь частные банки и неправительственные организации (НПО) к микрокредитованию домохозяйств с низким уровнем дохода в дополнение к государственным субсидиям. Эти программы выступают в качестве институциональных и финансовых посредников между малоимущими слоями населения и государством, позволяя бедноте получить недостающие денежные средства и получить право на субсидию. Однако исследования показывают, что сочетание жилищного микрофинансирования и субсидирования не дает ожидаемых результатов. Поскольку размер субсидии обратно пропорционален сумме

<sup>69</sup> Кроме того, субсидия была дополнена сберегательным компонентом, и заемщики, отвечающие установленным требованиям, должны были сделать взнос или внести залог.

<sup>70</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 60.

<sup>71</sup> Обязательное требование о наличии сбережений также ограничило охват программы субсидирования в Эквадоре, согласно которой домохозяйство должно было сделать взнос в размере около 30 процентов за счет своих сбережений и для уплаты комиссионных сборов. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, p. 55.

<sup>72</sup> Gilbert, pp. 31–32.

<sup>73</sup> World Bank, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*, p. 55; Council of Europe, p. 50.

кредита, возникают проблемы, особенно в тех случаях, когда и субсидии, размер которых определяется уровнем нуждаемости, и кредиты, зависящие от спроса, выдаются одним и тем же учреждением микрофинансирования<sup>74</sup>.

47. В некоторых случаях административные барьеры или жесткие требования не позволяют малоимущим домохозяйствам воспользоваться субсидиями. Число получателей остается низким в тех случаях, когда людям сложно добраться до места подачи заявления на участие в программе по причине временных ограничений, стоимости проезда или инвалидности. Высокая стоимость оформления документов, которые требуется предоставить для получения права на субсидию, также приводит к росту операционных издержек для соискателя и тем самым ограничивает число получателей субсидий<sup>75</sup>. Во многих развивающихся странах неэффективность систем регистрации земельных участков порою приводит к задержкам в регистрации права собственности, что лишает получателей субсидий гарантий владения жильем<sup>76</sup>.

48. Несмотря на значительные ассигнования из государственного бюджета и ориентацию на малоимущие домохозяйства, программы капитального субсидирования способствуют осуществлению права на достаточное жилище только в части обеспечения его доступности по цене (посредством значительного сокращения дефицита жилья в ряде развивающихся стран), в то время как другим аспектам, включая пригодность для проживания, местонахождение, наличие услуг и инфраструктуры и недискриминацию, практически не уделяется внимания. Как заметил один комментатор, строительство нового субсидируемого жилья часто создает еще более серьезную жилищную проблему: «проблему тех, у кого „есть крыша над головой“»<sup>77</sup>.

### С. Жилищное микрофинансирование

49. Большая часть городской бедноты обитает в стихийных и необслуживаемых поселениях и постепенно, своими силами возводит новые жилища, используя собственные материалы и финансовые ресурсы. В 2005 году более трети (37 процентов) городского населения проживало в трущобах, а к 2020 году, согласно оценкам ООН-Хабитат, население трущоб во всем мире достигнет почти 1 миллиарда человек<sup>78</sup>.

50. До 1980-х годов обитатели трущоб и городская беднота не представляли интереса для рынка финансовых услуг<sup>79</sup>. Как отмечалось выше, это было вызвано неспособностью домохозяйств с низким и даже средним уровнем дохода позволить себе жилищный заем; несовместимостью формальных условий получения кредита (таких как способность предоставить комплексное обеспечение и в течение длительного времени производить платежи по кредиту) с характеристикам низкодоходных домохозяйств (низкий уровень и нестабиль-

<sup>74</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pp. 405–406; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 95.

<sup>75</sup> See Katsura and Romanik.

<sup>76</sup> See South Africa Financial and Fiscal Commission.

<sup>77</sup> See Rodriguez and Sugranyes.

<sup>78</sup> UN-Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, 2010), p. xii.

<sup>79</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*.

ность доходов и отсутствие гарантий правового обеспечения проживания); а также отсутствием у финансовых учреждений стимулов для кредитования малоимущих, которые, как правило, «проедают» мелкие кредиты, тогда как банки несут высокие операционные издержки. В результате домохозяйства с низким и даже средним уровнем доходов прибегают к «неофициальным» способам финансирования, используя собственные сбережения, семейные займы и денежные переводы или обращаясь к услугам ростовщиков и ломбардов<sup>80</sup>.

51. Тем не менее в 1980-х годах возникла новая парадигма финансирования, которая, как представлялось, была способна справиться с проблемой нищеты посредством распространения мелких, приносящих доход кредитов неформального сектора, — микрофинансирование. Частные финансовые инвесторы убедились в прибыльности микрофинансирования и начали рассматривать малоимущих как приемлемых заемщиков<sup>81</sup>. С тех пор наблюдается колоссальный приток частного инвестиционного капитала (при поддержке доноров, многосторонних банков и международных организаций) в сектор микрофинансирования, а в последнее время и в сектор услуг жилищного финансирования, адаптированных для поддержки поэтапного строительства<sup>82</sup>. Расширяющееся коммерческое присутствие крупных западных банковских групп в развивающихся странах и их заинтересованность в микрофинансировании (в том числе на цели приобретения жилья) базируются на посылке о том, что «основание пирамиды» представляет собой огромный неосвоенный рынок<sup>83</sup>.

52. В последние 10 лет<sup>84</sup> было инициировано множество программ жилищного микрофинансирования, число которых постоянно растет. Эти программы предусматривают выделение кредитов владельцам жилья в размере от 300 до 5000 долл. США<sup>85</sup>, зачастую с возможностью повторного кредитования и сроками погашения от года до 15 лет. В сравнении с микрофинансированием предприятий, кредиты, выделяемые по линии жилищного микрофинансирования, как правило, больше и выдаются на более длительные сроки. К тому же размер и сроки погашения жилищных микрокредитов гораздо меньше, чем у ипотечных кредитов, и рассчитаны они в первую очередь на лиц, которые не входят в число клиентов официальных частных или государственных финансовых учреждений<sup>86</sup>. Ввиду ограничений по размеру кредиты по линии жилищ-

<sup>80</sup> 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; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 99–100.

<sup>81</sup> Don Johnston, Jr. and Jonathan Morduch, “The Unbanked: Evidence from Indonesia”, *The World Bank Economic Review*, vol. 22, No. 3 (2008), p. 517.

<sup>82</sup> See, for example, the UN-Habitat Slum Upgrading Facility and the Shelter Finance for the Poor Initiative of Cities Alliance; 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.

<sup>83</sup> C. K. Prahalad and S. L. Hart, “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, *Strategy and Business*, Issue 26 (First quarter 2002), p. 1.

<sup>84</sup> Хотя учреждения микрофинансирования, такие как Банк «Грамин», реализуют программы жилищного кредитования с 1980-х годов, жилищное микрофинансирование начало привлекать значительное внимание лишь в последние 10 лет.

<sup>85</sup> Некоторые учреждения жилищного микрофинансирования предоставляют кредиты в размере вплоть до 8000 долл. США. UN-Habitat, *Housing for All*, p. 18.

<sup>86</sup> 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*, May 2000.

ного микрофинансирования привлекаются главным образом для финансирования работ по улучшению жилищных условий (например для постройки санитарных объектов) и расширению существующей жилой площади или поэтапного строительства жилья<sup>87</sup>.

53. Услуги жилищного микрофинансирования предлагаются множеством различных учреждений, включая агентства микрофинансирования, такие как банк «Грамин» и филиалы организации Ассип, банки и коммерческие организации, такие как банк HDFC в Индии и компания СЕМЕХ в Мексике (программа Patrimonio Ноу), и межправительственные и неправительственные организации, специализирующиеся на обеспечении жильем, такие как Фонд кредитования жилья в сельских районах (“Rural Housing Loan Fund”) в Южной Африке и «Среда обитания для человечества» (“Habitat for Humanity”)<sup>88</sup>. Можно провести различие между финансовыми учреждениями, занимающимися микрофинансированием предпринимательства, и теми организациями, основная цель которых — улучшение жилищных условий малоимущих слоев населения и которые не обязательно являются финансовыми учреждениями<sup>89</sup>.

54. Как и сами агентства микрофинансирования, большинство инициатив в области жилищного микрофинансирования возникает в развивающихся странах и на формирующихся рынках. Крупнейший портфель кредитов по линии жилищного микрофинансирования приходится на Латинскую Америку<sup>90</sup>. Рост объемов жилищного микрофинансирования наблюдается также в Азии, и — в меньшей степени — в Африке<sup>91</sup>. К числу кредиторов относятся следующие организации: Kuyasa Fund (Южная Африка), Jamii Bora Trust (Кения), KixiCasa (Ангола), PRIDE (Объединенная Республика Танзания), BRI (Индонезия) и CARD (Филиппины)<sup>92</sup>. Размер некоторых программ жилищного микрофинансирования внушительен. Так, банк «Грамин» предоставил более 650 000 жилищных кредитов<sup>93</sup>. Однако в общемировом масштабе портфели жилищных микрокредитов по-прежнему составляют весьма незначительную долю ВВП и общего объема микрофинансирования<sup>94</sup>. Жилищное микрофинансирование в значительной степени ориентировано на существующих клиентов учреждений

<sup>87</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 399; 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.

<sup>88</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 106-112; *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.

<sup>89</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, pp. 12-13; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, pp. 103-104.

<sup>90</sup> 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, *Housing for All*, p. 22; UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 106.

<sup>91</sup> FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009).

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> See [www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1122&Itemid=973](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1122&Itemid=973) (accessed 19 July 2012).

<sup>94</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 398.

микрофинансирования, и в типичных программах микрофинансирования жилищный портфель составляет от 4 до 8 процентов.

55. Учреждения жилищного микрофинансирования предъявляют менее жесткие требования к составу и качеству залогового обеспечения, чем обычные ипотечные банки, и предлагают более широкий выбор форм залога, включая поручительство, уступку будущих доходов, вычеты из заработной платы, другие финансовые активы, например страхование жизни, и «социальный залог» (репутация заемщика или социальные сети, членом которых он является)<sup>95</sup>. Некоторые учреждения микрофинансирования стремятся свести к минимуму необходимость предоставления залога, используя существующую кредитную историю заемщика<sup>96</sup>. Многие агентства жилищного микрофинансирования, особенно в Азии и Африке, требуют наличия у заемщика сбережений, что одновременно служит показателем его способности погашать кредит и средством получения финансирования<sup>97</sup>.

56. Хотя процентные ставки по кредитам агентств микрофинансирования, как правило, ниже, чем у неофициальных ростовщиков, они в то же время значительно превышают ставки официальных финансовых учреждений, и сроки их погашения гораздо короче. В большинстве случаев процентные ставки составляют от 20 до 50 процентов<sup>98</sup>. Например, годовая ставка по кредитам MiBanco в Перу составляет 37 процентов<sup>99</sup>, а Compartamosbanco в Мексике начисляет почти 70 процентов по своей программе жилищного микрофинансирования<sup>100</sup>. Чем беднее клиент, тем вероятнее, что агентство жилищного микрофинансирования попытается снизить риск дефолта посредством сокращения срока погашения, начисления более высоких процентов и уменьшения размера кредита<sup>101</sup>. Иногда кредита оказывается недостаточно и заемщику приходится изыскивать дополнительные заимствования из внешних источников, предоставляемые под очень высокий процент, и в результате домохозяйство подвергается повышенному риску. Использование плавающих процентных ставок также ведет к тому, что в течение срока погашения процентные платежи возрастают, иногда почти в два раза по сравнению с первоначальной ставкой<sup>102</sup>. Высокие процентные ставки приводят к увеличению задолженности клиента, усугубляя проблему нищеты и повышая вероятность дефолта<sup>103</sup>. В некоторых случаях семьям приходится продавать имущество (включая оборудование и землю), находившееся в их собственности в течение длительного времени, либо использовать другие поступления (денежные переводы, пенсионные выплаты) для погашения кредита. Использование таких альтернатив обеспечивает высокий

<sup>95</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, p. 20; Sally R. Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the "Bottom Billion" and the "Missing Middle"*, Urban Institute Center on International Development and Governance, IDG Working Paper No. 2009-05, June 2009, p. 4.

<sup>96</sup> UN-Habitat, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (Nairobi, 2006), p. 91.

<sup>97</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 114.

<sup>98</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, p. 19.

<sup>99</sup> World Bank, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, p. 410.

<sup>100</sup> See [www.compartamos.com/](http://www.compartamos.com/).

<sup>101</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, pp. 24–25.

<sup>102</sup> 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*, Issue 19 (2010), pp. 178 and 190.

<sup>103</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, p. 23.

уровень погашения кредитов по линии микрофинансирования, но вместе с тем приводит к сокращению собственного капитала домохозяйства, его экономической жизнеспособности и доступности жилья с точки зрения цены. Как часто бывает в случае с кредитованием непервоклассных заемщиков, заемщики по жилищным микрокредитам наказываются за свою «низкую доходность», будучи вынуждены платить высокую цену за доступ к жилищному финансированию.

57. Ввиду скромных масштабов и характера большинства программ жилищного микрофинансирования, в особенности их ориентации на получение прибыли, в них не уделяется должного внимания проблемам гарантии правового обеспечения проживания, местонахождения, наличия инфраструктуры и услуг. В то время как оказание финансовых услуг для поэтапного жилищного строительства или улучшения жилого объекта представляет собой относительно понятный и управляемый процесс, участие в приобретении земли и создании инфраструктуры — это сложная с юридической, финансовой и политической точек зрения задача, требующая значительного организационного и финансового потенциала и правовых полномочий, которыми, как правило, наделены только национальные или местные органы власти. Финансирование поэтапного строительства может в некоторых случаях способствовать улучшению параметров пригодности для проживания как одного из аспектов права на достаточное жилище. Такой подход дает обитателям трущоб возможность улучшить их нынешние жилищные условия, но едва ли способствует поощрению права на жилище в его более широких аспектах, таких как гарантия правового обеспечения проживания, местонахождение, наличие услуг и инфраструктуры. Способность жилищного микрофинансирования повысить доступность жилья по цене также вызывает сомнения: у заемщиков по жилищным микрокредитам расходы на жилье значительно возрастают, но даже после завершения ремонтных работ в своих жилищах, они, как правило, по-прежнему не имеют прямого доступа к медицинским и образовательным услугам и лишены возможностей в плане трудоустройства, а без гарантий владения они в конечном итоге могут оказаться под угрозой выселения из своих отремонтированных домов, причем без права на компенсацию или получение нового жилья.

58. Кроме того, все чаще признается тот факт, что сектор микрофинансирования не справляется с задачей охвата беднейших слоев населения. В силу их ориентации на финансовую деятельность многие программы жилищного микрофинансирования, как представляется, рассчитаны на городскую бедноту с повышенным уровнем дохода (т.е. на тех, чей доход на 50 процентов превышает страновой показатель черты бедности) и на домохозяйства на грани бедности (доход которых на 120–150 процентов превышает показатель черты бедности)<sup>104</sup>, на так называемую экономически активную бедноту, например на официально занятых, а также довольно часто на те домохозяйства, которые имеют несколько источников средств к существованию. Лица, проживающие в условиях крайней нищеты, т.е. находящиеся ниже пятнадцатого процента распределения доходов, нередко рассредоточены по сельским районам, обслуживанию которых сопряжено с высокими затратами по причине отсутствия кредитной и физической инфраструктуры, этими программами не охватываются

<sup>104</sup> *Housing Finance in Emerging Markets*, pp. 36–37.



ся<sup>105</sup>. Наличие гарантий владения жильем также может свидетельствовать об относительном финансовом благополучии клиента-бедняка.

59. Одной из новых форм жилищного микрофинансирования, получивших распространение главным образом в Африке и Азии, являются общинные фонды. Эти фонды работают с коллективными займами и/или сбережениями с целью содействия общинам в финансировании мероприятий по упорядочению землевладения и приобретения земли в собственность, развитию инфраструктуры и оказанию услуг, а также работ по ремонту жилья. Общинные фонды оказывают финансовую и техническую помощь в приобретении земельных участков и объектов коммунальной инфраструктуры (включая дороги, дренажные и водораспределительные системы, подводку коммуникаций и пр.). Этот процесс обычно предполагает ведение переговоров с другими заинтересованными сторонами, например с первоначальными собственниками земли и правительством<sup>106</sup>. Некоторые организации (например, «Национальный жилищный кооператив» в Кении) предоставляют как индивидуальные жилищные микрокредиты, так и коллективные займы общинам<sup>107</sup>. Для оказания содействия и помощи местным общинным организациям созданы международные объединения, такие как Международная организация «Жители трущоб» (“Slum Dwellers International”) и «Общество поддержки региональных ресурсных центров в Индии» (“Society for the Promotion of Area Resource Centres in India”)<sup>108</sup>.

60. Некоторые общинные фонды, например “*Baan Mankong*” в Таиланде и Программа общинной ипотеки (“Community Mortgage Programme”) на Филиппинах, продемонстрировали прекрасную способность расширять охват своих услуг и реализовывать сложные жилищные и инфраструктурные проекты при участии национальных и местных органов власти, землевладельцев и ряда общин. Программа “*Baan Mankong*”, разработанная правительством Таиланда в 2003 году и осуществляемая независимым государственным учреждением «Институт развития общинных организаций», была направлена на улучшение жизненных условий для 300 000 семей к 2008 году. Ее стратегия жилищного строительства для низкодоходных домохозяйств предусматривает выделение денежных средств общинным организациям, которые самостоятельно планируют и реализуют проекты<sup>109</sup>. Программа добилась образцовых показателей в области благоустройства трущоб, несмотря на то, что она осуществляется в меньших масштабах, чем изначально планировалось<sup>110</sup>.

61. Хотя такие программы развивались в комплексе с развитием жилищного микрофинансирования, они основываются на принципиально ином подходе, в котором особое внимание уделяется роли общин и более широким аспектам права на достаточное жилище, таким как местонахождение, доступ к инфра-

<sup>105</sup> Center for Urban Development Studies, p. 24.

<sup>106</sup> Nilsson, p. 19.

<sup>107</sup> Erlend Sigvaldsen, *Key Issues in Housing Microfinance* (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), pp. 16–17.

<sup>108</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 99.

<sup>109</sup> Ferguson and Smets, p. 293–294; UN-Habitat, *Housing for All*, p. 88–89; S. Boonyabancha, “*Baan Mankong: going to scale with ‘slum’ and squatter upgrading in Thailand*”, *Environment and Urbanization*, vol. 17, No. 1 (April 2005).

<sup>110</sup> По состоянию на январь 2011 года в проектах *Baan Mankong* участвовало 1546 общин и 90 000 домохозяйств. UN-Habitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

структуре и услугам и гарантии правового обеспечения проживания<sup>111</sup>. Общинные фонды в меньшей степени ориентированы на финансовую деятельность, а потому процентные ставки по их кредитам, как правило, ниже ставок жилищного микрофинансирования, а сроки погашения зачастую длиннее и могут достигать 25 лет<sup>112</sup>. Общинные фонды нуждаются в поддержке из государственного бюджета и активном участии местных и национальных органов власти в планировании и реализации проектов, с тем чтобы обеспечить необходимый масштаб и бесперебойный ход строительства, а также техническую помощь. На сегодняшний день еще преждевременно оценивать роль общинных фондов в деле расширения доступа к достойному жилью для малоимущих. Такая оценка потребует проведения дополнительных систематических и долгосрочных исследований. Однако уже сейчас очевидно, что одной из проблем общинных фондов является их финансовая устойчивость. Ввиду их значительных размеров и зависимости от большого числа заинтересованных сторон общинные фонды остро нуждаются в финансовой и технической поддержке со стороны доноров, которая может носить нерегулярный характер, а результаты анализа свидетельствуют о низких уровнях погашения и высокой задолженности по кредитам общинных фондов. Кроме того, выражалась озабоченность в связи с тем, что общинное кредитование чревато внутренними конфликтами и нарушением баланса интересов в общинах по причине различий в уровне платежеспособности заемщиков.

#### IV. Выводы и рекомендации

62. Жилищная политика все чаще сводится к жилищному финансированию. Господствующая в настоящее время парадигма жилищной политики подразумевает, что рынки жилищного финансирования, при условии их надлежащей организации и регулирования, способны обеспечить право на достаточное жилище для всех слоев населения. Жилищное финансирование также стало центральной опорой финансового рынка и критически важным средством развития финансового сектора на страновом и международном уровнях.

63. В целях повышения доступности жилищного финансирования для домохозяйств с низким уровнем дохода и расширения их возможностей по приобретению жилья в собственность особое внимание уделяется развитию трех главных механизмов жилищного финансирования (кредитование непервоклассных заемщиков, субсидирование спроса и жилищное микрофинансирование). Эти стратегии реализуются в контексте меняющейся роли государства: из поставщика доступного по цене жилья оно превращается в посредника, содействующего развитию рынка жилья и финансовых услуг.

64. Изучив результаты осуществления таких стратегий в различных регионах мира, Специальный докладчик считает, что они не способствуют расширению возможностей неимущих в плане получения достаточного жилища. Факты говорят о том, что жилищная политика, направленная

<sup>111</sup> UN-Habitat, *Financing Urban Shelter*, p. 120.

<sup>112</sup> Такие условия предлагает Программа общинной ипотеки на Филиппинах.

исключительно на облегчение доступа к кредитам на приобретение жилья в собственность, не способствует полному осуществлению права на достаточное жилище лицами, проживающими в условиях нищеты, поскольку она не обеспечивает неимущим возможностей получения пригодного для проживания, доступного по цене и удачно расположенного жилья.

65. Стратегии жилищного финансирования, основанные на кредитовании, по определению являются дискриминационными в отношении домохозяйств с низким уровнем дохода; в лучшем случае они повышают доступность жилья для групп с более высокими и средними доходами. Программы жилищного финансирования зачастую «отсекают» неимущих, вынуждая их платить гораздо более высокую цену за финансовые услуги и тем самым заставляя их подвергаться финансовым рискам, присущим мировым финансовым рынкам, и усугубляя их задолженность.

66. В то же время жилищное финансирование, как правило, ориентировано исключительно на обеспечение ценовой доступности жилья, но при этом не способствует реализации права на достаточное жилище в его более широких аспектах, таких как местонахождение, наличие инфраструктуры и услуг, пригодность для проживания и гарантии правового обеспечения проживания.

67. Упор на финансовые аспекты жилищного обеспечения привел к тому, что жилье стало восприниматься как актив и товар, распределение которого регулируется исключительно рыночными силами. Тем не менее, даже получив доступ к кредитованию, низкодоходные группы лишены возможности обсуждать условия кредитов и выбирать жилые объекты и вынуждены соглашаться на те условия, которые им предлагает рынок жилья, исходя из экономических соображений и соображений доходности.

68. Развитие жилищного рынка, подчиненное законам финансовой логики, не способствовало созданию возможностей для получения достаточного жилища для неимущих слоев. Во многих случаях стратегии жилищного финансирования привели к усугублению неравенства в плане доступности жилья, ослаблению гарантий правового обеспечения проживания, неудачному расположению жилых объектов и их непригодности для проживания, социальной сегрегации, а в некоторых случаях и к росту числа бездомных.

69. В стремлении снизить государственные расходы и в целях преодоления проблем, связанных с программами социального жилья, таких как городская сегрегация, правительства содействуют реализации стратегий жилищного финансирования, ориентированных на спрос. Однако становится очевидно, что государства по-прежнему инвестируют огромные бюджетные средства в жилищный сектор, будь то в форме налоговых льгот, экстренной помощи финансовым учреждениям в условиях кризиса жилищного рынка или субсидий домохозяйствам с низким уровнем дохода. Кроме того, такие стратегии зачастую чреваты серьезными проблемами, схожими с теми, которые наблюдаются в секторе социального жилья.

70. Долгосрочная оценка воздействия жилищного финансирования на доступность достаточного жилища для неимущих с позиций правозащитного подхода в целом отсутствует. Имеющиеся данные в основном касаются объема кредитования и наличия ресурсов жилищного финансирования,

при этом наблюдается нехватка сопоставимых и надежных показателей результативности программ жилищного финансирования во времени, особенно в том что касается жилищных условий неимущих.

71. Специальный докладчик призывает к смещению упора в жилищной политике с финансиализации жилья на правозащитный подход. В связи с этим она делает следующие рекомендации:

а) поощрение доступа к достаточному жилищу не должно основываться исключительно на финансовых механизмах. Следует разрабатывать более комплексные государственные стратегии и меры, касающиеся, в частности, государственных инвестиций в развитие инфраструктуры и основных услуг, благоустройства и реабилитации населенных пунктов, градостроительства и землепользования, государственного финансирования, регулирования аренды и связанных с этим юридических и институциональных рамок;

б) следует уважать и защищать право на достаточное жилище в процессе разработки, осуществления и отслеживания этапов реализации жилищной политики и программ, которые должны составляться и осуществляться при полноправном участии всех заинтересованных лиц и общин. Право на достаточное жилище следует понимать как право жить в условиях, которые считаются адекватными с точки зрения правового обеспечения проживания, наличия услуг, качества строительных материалов, возможностей и инфраструктуры, ценовой доступности, пригодности для проживания, доступности, местонахождения и адекватности с точки зрения культуры;

в) при выработке жилищной политики следует руководствоваться оценкой потребностей в достаточном жилище, принимая во внимание конкретные условия каждой страны, в частности демографические, географические, экономические и социальные аспекты, а также характеристики и состав неблагополучных групп (включая домохозяйства с низким уровнем дохода), их жилищные условия и формы владения жильем;

г) жилищная политика должна устранять дискриминацию при доступе к достаточному жилищу и способствовать реализации права на достаточное жилище для наиболее неблагополучных групп;

д) государствам следует отказаться от жилищных стратегий, ориентированных на использование механизмов жилищного финансирования, использование которых приводит к обратному эффекту, в частности от субсидий на выплату процентов по ипотечному кредитованию и снижения налогов на сумму выплачиваемых процентов;

е) следует разрабатывать комплексные жилищные стратегии, ориентированные на группы, находящиеся в неблагоприятном положении, включая низкодоходные домохозяйства. Эти стратегии и программы должны предусматривать создание возможностей для приобретения недорогих земельных участков и наличие физической и социальной инфраструктуры, что является основным условием адекватности жилья;

g) государствам следует поощрять развитие альтернативных жилищных программ на базе частного кредитования и усиления роли частного сектора, в том числе посредством развития частного сектора съемного жилья. Следует создавать надлежащие юридические, финансовые и налоговые условия, благоприятствующие росту предложения социального съемного жилья и развитию других форм коллективного и индивидуального владения недвижимостью;

h) государствам следует поощрять многообразие форм владения, в том числе в секторе государственного жилья, который не зависит от конъюнктуры на свободном рынке, и развивать программы аренды жилья с ограниченной доходностью или регулируемые программы в целях недопущения социальной изоляции и сегрегации. Многообразие форм владения является обязательным условием обеспечения права на достаточное жилище для различных слоев общества и защиты жилищного сектора от экономических и финансовых потрясений;

i) необходимо разработать правовые и институциональные рамки для создания гарантий правового обеспечения проживания применительно к различным формам владения, включая наём;

j) жилищная политика в отношении групп с низким уровнем дохода должна разрабатываться в консультации с этими группами, которые лучше всех способны оценить программы, направленные на удовлетворение их потребностей;

k) государства обязаны постоянно оценивать последствия своей жилищной политики и по необходимости корректировать ее, устраняя те элементы, которые наносят ущерб прогрессивной реализации права на достаточное жилище без какой-либо дискриминации. Государствам следует выделять необходимые средства на осуществление эффективного контроля на всех этапах выполнения жилищных программ;

l) в своих текущих оценках государствам следует руководствоваться индикаторами соблюдения прав человека для выявления тенденций, свидетельствующих о прогрессе, стагнации или регрессе в деле реализации права на достаточное жилище. Все данные должны систематизироваться с разбивкой по запрещенным формам дискриминации, что позволяет выявить закономерности в процессах маргинализации и дискриминации;

m) государствам следует принимать безотлагательные меры к расширению выбора вариантов адекватного жилья, особенно в тех странах, которые в наибольшей степени пострадали от кредитования непервоклассных заемщиков и хищнического кредитования. Государствам следует уделять приоритетное внимание финансированию и строительству государственного жилья и развивать программы выделения помощи на приобретение жилья в целях смягчения негативных последствий финансово-экономических кризисов для наименее защищенных слоев населения;

n) государствам следует увеличивать расходы на жилье для защиты жилищного сектора от негативного воздействия кризисов;

о) государствам следует обеспечить, чтобы меры, направленные на восстановление экономики, не привели к дальнейшему снижению эффективности жилищных программ и социальных стратегий.

---