



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
15 August 2023
Russian
Original: English

Семьдесят восьмая сессия

Пункт 73 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

Достаточное жилище как компонент права на достаточный жизненный уровень и право на недискриминацию в этом контексте

Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией [52/10](#) Совета по правам человека доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Балакришна Раджагопала.

* [A/78/150](#).

** Настоящий доклад был представлен после установленного срока, с тем чтобы включить в него самую последнюю информацию.



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

Достойное жилье для всех: как сделать жилье доступным

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте рассматривает мировой кризис ценовой доступности жилья, которая уже давно признана в международном праве одним из основных компонентов права на достаточное жилище. Посредством настоящего доклада Специальный докладчик обращается к миру с призывом заняться устранением и предотвращением отрицательных последствий растущей тенденции к сокращению ценовой доступности жилья, усугубившейся в последние годы из-за переплетения экономических, экологических, социальных и политических кризисов. Специальный докладчик раскрывает значение понятия доступности жилья с опорой на источники международного права прав человека и проводит различие между государственными обязательствами в отношении соблюдения, защиты и обеспечения права на доступное по цене жилье. Специальный докладчик подчеркивает, что ключевую роль в отслеживании прогресса и выработке решений для обеспечения всех доступным жильем играет измерение фактора ценовой доступности жилья, и рассматривает различные варианты показателей, отмечая важность участия местных сообществ, лиц, принимающих решения, и специалистов в выборе конкретных показателей. Специальный докладчик делает акцент на влиянии, которое оказывает ценовая доступность жилья на реализацию остальных прав человека, особенно для уязвимых групп населения, и исследует различные варианты политических мер обеспечения доступности жилья в финансовом плане, подчеркивая, что универсального подхода не существует и что государствам необходимо определить, какие варианты лучше всего подходят к их уникальным обстоятельствам. В заключение Специальный докладчик приводит ряд рекомендаций, сгруппированных по трем категориям: стратегии предотвращения кризиса ценовой доступности, стратегии защиты от нарушений прав человека, вызванных отсутствием доступного по цене жилья, и стратегии устранения последствий дефицита такого жилья.

I. Введение

1. Последствия пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19), а также геополитическая напряженность, войны, безудержное потребление, спекуляции, усиление финансового фактора и нехватка земель вызвали экономический спад, рост инфляции, дефицит энергоносителей, резкое повышение цен на продукты питания и повышенный риск безработицы. Это переплетение экономических, экологических, социальных и политических кризисов оказало глубокое воздействие на миллионы людей, стремящихся удовлетворить свои основные потребности, в том числе и жилищные. Кроме того, проблема ценовой доступности жилья усугубляется трудностями, связанными с разрушением жилых домов в результате конфликтов¹, экономическим развитием, вызванными изменением климата явлениями² и стихийными бедствиями, что ведет к еще большему увеличению жилищных расходов. Данные о росте стоимости жилья на фоне стагнации доходов действительно свидетельствуют о кризисной ситуации во всем мире, поскольку цены на жилье повышаются быстрее доходов населения³. Например, в Тегеране, по оценкам специалистов, средний порядок цен на дома соответствует совокупному доходу за 158 лет⁴. Вместе с тем 1,6 миллиарда человек во всем мире оказались без надлежащего жилья и находятся в непригодных для нормальной жизни условиях, не имея таких необходимых услуг, как водоснабжение, санитария и электричество. Прогнозы специалистов внушают тревогу: к 2030 году нынешний жилищный кризис может затронуть до 3 миллиардов человек⁵. Кроме того, в разных странах стоимость жилья продолжает расти быстрее уровня доходов семей с низким и средним уровнем доходов⁶. Такая ситуация не позволяет обеспечить наиболее уязвимым группам населения и отдельным людям равенство возможностей, которое лежит в основе нашего понимания справедливого общества⁷.

2. **Содействие обеспечению доступного по цене жилья как права человека и обязательства всех стран мира.** Доступность жилья с точки зрения расходов является одним из важнейших аспектов права на достаточное жилище, что было признано еще в 1991 году Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам в его замечании общего порядка № 4 (1991). В рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года страны приняли на себя обязательство к 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасному и недорогому жилью и основным услугам (задача 11.1). В Новой программе развития городов также подтверждается концепция инклюзивных городов, где уделяется особое внимание финансовой доступности, жизнестойкости и устойчивости в целях содействия процветанию всех жителей⁸.

3. **Причины кризиса ценовой доступности.** В основе факторов, обусловивших кризис ценовой доступности жилья, лежат структурные сдвиги, происшедшие в последние десятилетия. На доступность жилья в финансовом плане повлияли следующие факторы: ошибочная вера в самодостаточность рынка, не

¹ См. A/77/190.

² См. A/HRC/52/28.

³ International Monetary Fund, Global Housing Watch database, доступно по адресу: www.imf.org/external/research/housing/index.htm.

⁴ Samantha Dorger, "The cost and affordability of homes around the world", The Street, 21 March 2023.

⁵ См. <https://unhabitat.org/topic/housing>.

⁶ См. Mariana Mazzucato and Leilani Farha, "The right to housing: a mission-oriented and human rights-based approach", Working paper No. 2023/01 (Council on Urban Initiatives, 2023).

⁷ A/76/177, п. 1.

⁸ Приложение к резолюции 71/256 Генеральной Ассамблеи, п. 11.

нуждающегося в ответственном вмешательстве государства; заметное уменьшение объемов государственного жилого фонда на национальном и местном уровнях; ограниченные возможности государства в решении проблем ценовой доступности жилья; сокращение государственной поддержки семьям с низким и средним уровнем доходов для получения подходящего жилья⁹; недостаточные правовые гарантии для арендаторов, нанимателей и держателей ипотечных кредитов, столкнувшихся с проблемой чрезмерно высокой стоимости жилья; стремительная урбанизация, темпы которой возросли в связи с кризисом, вызванным изменением климата; увеличение концентрации собственности в руках нескольких финансовых структур; рост спекуляции жильем и землей; а также усиление финансового фактора в жилищной сфере¹⁰. Усиление финансового фактора привело к тому, что из основополагающей социальной потребности жилье превратилось в инструмент инвестирования, лишившись своей неотъемлемой функции обеспечения безопасных и достойных условий проживания.

4. **Неотложный призыв к действию.** Настоящий доклад должен послужить призывом заняться устранением и предотвращением отрицательных последствий растущей тенденции к сокращению ценовой доступности жилья. В своем докладе Специальный докладчик описывает сферу ответственности и обязательства различных заинтересованных сторон, включая национальные и местные органы власти, государственные учреждения, финансовые структуры и частные организации, по обеспечению доступности жилья для всех. Особое внимание уделяется отдельным лицам и группам населения, которые больше других страдают от дефицита жилья, чрезмерного бремени расходов и дискриминационного отношения. В докладе также подчеркиваются тяжелые последствия отсутствия недорогого жилья для защиты и реализации взаимосвязанных прав человека. На протяжении всего доклада Специальный докладчик исследует практические меры, которые государства и другие заинтересованные стороны могут принять для достижения цели обеспечить недорогое жилье для всех.

5. **Методика подготовки доклада.** Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик составил вопросник, обратился с просьбой заполнить его и получил более 50 ответов¹¹. В дополнение к анализу вопросника были проведены консультации с группами гражданского общества и экспертами из научных кругов.

II. Ценовая доступность жилья и международное право прав человека

6. **Определение и обеспечение ценовой доступности жилья.** Несмотря на признание ценовой доступности жилья в качестве одного из основополагающих аспектов права на достаточное жилище, в правозащитных механизмах Организации Объединенных Наций и научной литературе по правам человека, а также в национальном законодательстве и судебной практике вопрос о доступности жилья с точки зрения расходов рассматривается несколько ограниченно. Четкие определения, методики измерения, стратегии мониторинга и эффективная политика обеспечения ценовой доступности жилья проработаны недостаточно полно. В пункте 8 с) замечания общего порядка № 4 (1991) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам перечислены конкретные

⁹ См. E/CN.4/2005/48.

¹⁰ См. A/HRC/34/51.

¹¹ Вопросник и полученные ответы доступны по адресу: www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-place-live-dignity-all-make-housing-affordable.

обязательства государства в области прав человека, связанные с доступностью жилья с точки зрения расходов. Эти обязательства предполагают, что расходы, связанные с жильем, не должны ставить под угрозу возникновение и удовлетворение иных основных потребностей; что доля расходов, связанных с жильем, должна быть соразмерной размеру доходов; что для тех, кто не в состоянии получить доступное с точки зрения расходов жилье, следует установить субсидии на жилье; что квартиросъемщики должны быть защищены от неразумного повышения размеров квартирной платы. В тех странах, где природные материалы являются главным источником строительных материалов для жилья, государства-участники должны принять меры по обеспечению наличия таких материалов.

7. Ценовая доступность в контексте различных прав. Специальный докладчик подчеркивает, что помимо недорогого жилья государства обязаны обеспечить ценовую доступность (экономическую возможность) предметов первой необходимости, таких как продукты питания, медицинские услуги, образование, водоснабжение и санитария, для всех. Доступность с точки зрения расходов как один из основных компонентов комплекса прав, гарантированных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, нельзя оценивать в отрыве от других прав и потребностей. Взаимосвязанность прав подразумевает, что доступность жилья в финансовом плане необходимо измерять в совокупности с остальными основными потребностями, учитывая ее роль в более широком контексте достаточного жизненного уровня.

8. Доступ к экономическим ресурсам для сохранения достоинства. Правозащитные нормы, закрепленные в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, такие как право на благоприятные условия труда (статья 7) и право на социальное обеспечение (статья 9), призваны обеспечить достаточные финансовые ресурсы для достойной жизни, в том числе для доступа к достаточному жилищу. В статье 7, содержащей требование о достойном вознаграждении, косвенно подчеркивается значение обеспечения доступа к жилью за счет выплаты достаточной заработной платы.

9. Социальное обеспечение и доступ к предметам первой необходимости. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, пособия должны быть адекватными по размерам и продолжительности, с тем чтобы каждый мог осуществить свое право на достаточный жизненный уровень и доступ к медицинским услугам¹². Это утверждение касается в том числе экономической доступности недорогого жилья, продуктов питания, одежды и других товаров и услуг первой необходимости. Адекватный уровень социальных пособий играет ключевую роль в обеспечении ценовой доступности в разных сферах жизни.

10. Ценовая доступность и гражданские права. Возможность платить за жилье также влияет на гражданские и политические права. Например, при отсутствии возможности обеспечить законное представительство может быть затруднен доступ к правосудию. Право на жизнь (статья 6) и право не подвергаться произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность жилища (статья 17), гарантированные Международным пактом о гражданских и политических правах, неразрывно связаны с недорогим и достаточным жилищем. Экономические барьеры могут лишить людей защиты от стихий и других видов риска и поставить под угрозу их физическое выживание, нарушая право на жизнь, как наглядно продемонстрировала пандемия коронавирусного

¹² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 19 (2007), п. 22.

заболевания (COVID-19)¹³. Невозможность получить доступ к достаточному жилищу исключительно по экономическим причинам может составлять нарушение права на жизнь, поскольку право на жизнь охватывает не только простое физическое выживание человека, но включает в себя более широкое понятие жизни с достоинством¹⁴.

11. Защита от произвольного вмешательства. Ценовая доступность жилья необходима для защиты от произвольного вторжения в жилище, будь то со стороны государства или кого бы то ни было еще. Экономическая маргинализация может привести к появлению бездомных лиц, лишая людей права на жилище и тем самым делая их беззащитными перед лицом произвольного вторжения в место их проживания.

12. Комплексный подход к достаточному жилищу. Ценовую доступность необходимо рассматривать вкуче с остальными составляющими права на достаточное жилище, такими как качество, пригодность для жизни, местоположение и доступ к государственным услугам. В отличие от обычных товаров, жилье носит многосторонний характер и характеризуется большим разнообразием. Способность сооружать примитивные укрытия является одним из шагов на пути к обеспечению достаточного жилища, однако полная реализация права на достаточное жилище определяется качеством жилья, защищенностью имущественных прав, изолированностью, доступом к услугам и близостью к источникам средств к существованию и основным учреждениям.

13. Всесторонняя доступность с точки зрения расходов. Ценовая доступность жилья не ограничивается наличием финансовых возможностей для приобретения, аренды или постройки дома. Жилищная политика должна быть направлена на решение вопросов, связанных с внесением предоплаты, например в форме депозита и первоначального взноса, а также на обеспечение ценовой доступности основных услуг, таких как водоснабжение, санитария и энергия для отопления и приготовления пищи. Стоимость коммунальных услуг, в том числе водоснабжения, должна быть экономически доступной для обеспечения достойного уровня жизни¹⁵. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в отношении права на воду, «право человека на воду предполагает обеспечение каждому человеку достаточного количества безвредной и доступной в экономическом и физическом плане питьевой воды для удовлетворения его повседневных потребностей»¹⁶.

14. Динамичный характер ценовой доступности. Доступность жилья с точки зрения расходов должна определяться с учетом происходящих в домохозяйствах изменений, таких как старение, инвалидность¹⁷, увеличение или уменьшение количества членов семьи. Ценовая доступность остается ключевым элементом на всех этапах жизненного цикла человека. Всеобщую

¹³ По поводу соотношения права на жизнь и права на достаточное жилище см. [A/71/310](#). По поводу COVID-19 и права на достаточное жилище см. [A/75/148](#).

¹⁴ По поводу обязанности государств принять меры для обеспечения каждому возможности жить с достоинством см. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 36 (2018), пп. 3 и 26.

¹⁵ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002), пп. 2 и 12 с) ii).

¹⁶ Замечание общего порядка № 15 (2002), п. 2. Всесторонний анализ экономической доступности воды и санитарии в праве прав человека и политических программах государства, направленных на решение этой проблемы см. в [A/HRC/30/39](#).

¹⁷ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991), п. 8. См. также обязательства, вытекающие из статей 2 («разумное приспособление») и 28 Конвенции о правах инвалидов, и доклады [A/72/128](#) и [A/77/239](#) о пожилых людях и праве на достаточное жилище.

экономическую доступность невозможно вывести исключительно из средних статистических показателей, характеризующих домохозяйства; необходимо учитывать различия в составе домохозяйств, уровне доходов и факторах уязвимости¹⁸.

15. Адаптация к климатическим условиям и выселения. Жилищная политика и соответствующее законодательство должны быть направлены на обеспечение стабильной ценовой доступности при внедрении новых регламентов и требований, таких как меры адаптации к климатическим условиям¹⁹. При выселении людей в связи с чрезвычайными ситуациями климатического характера государства обязаны защищать права затрагиваемых лиц и предоставлять им доступные в физическом и финансовом плане жилища.

16. Сбалансированный подход к ответственности государств. Государства не обязаны предоставлять всем бесплатное жилье, однако они должны решать проблему соответствующих расходов для тех, кто не может себе позволить подходящее жилье. Закон может предусматривать обязанность членов семьи частично компенсировать расходы на жилье для своих детей и иждивенцев. В том случае, если они не могут оказать поддержку иждивенцам или не исполняют свои обязательства в отношении их содержания, государства обязаны позаботиться о компенсации жилищных расходов таких иждивенцев. Непредоставление финансовой поддержки в тех случаях, когда члены семьи не могут исполнить свои обязательства, нарушает обязанность государства обеспечить доступное с точки зрения расходов жилье.

17. Дополнения к финансовой помощи. Государства обязаны предоставить финансовую помощь и варианты социального жилья, чтобы люди могли иметь свое жилище даже в тех случаях, когда у них нет возможности внести предоплату. Физическая доступность относится и к самостоятельно сооруженному жилью, если оно соответствует требованиям достаточности и защищенности имущественных прав.

18. Своевременный доступ к жилищным льготам. Отсрочка доступа к государственному или социальному жилью, жилищным льготам или базовому социальному обеспечению может нарушить право на достаточное и доступное по цене жилище. Такие отсрочки препятствуют своевременному получению людьми подходящего жилья.

19. Региональные аспекты. Региональные правозащитные механизмы, такие как пересмотренная Европейская социальная хартия, содержат положения по поводу ценовой доступности жилья. В таких документах подчеркивается необходимость принимать меры для того, чтобы сделать цену на жилье доступной для людей, не имеющих достаточных средств²⁰, и важность поддержания экономической доступности жилья для домохозяйств с низким уровнем доходов. Европейский комитет по социальным правам постановил, что оценка доступности с точки зрения расходов не должна ограничиваться измерением средней ценовой доступности жилья и должна учитывать соотношение расходов и доходов беднейших домохозяйств²¹. Государства-участники должны позаботиться о том, чтобы время ожидания выделения социального жилья не было чрезмерным без

¹⁸ Martha A. Fineman, "Understanding vulnerability theory", Emory University law blog, 26 August 2019.

¹⁹ См. [A/HRC/52/28](#).

²⁰ Европейская социальная хартия (пересмотренная) Совета Европы, 1996, ст. 31, п. 3.

²¹ European Committee of Social Rights, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*, Complaint No. 53/2008, Decision on the Merits, 8 September 2009, para. 72.

применения средств правовой защиты²². В Европейской социальной хартии также подчеркивается необходимость создания комплексных систем пособий на содержание жилища для защиты малообеспеченных и обездоленных домохозяйств²³. Доступ к льготам и социальному жилью должен осуществляться без дискриминации, а основные услуги должны оказываться непрерывно²⁴. Африканская комиссия по правам человека и народов подчеркивает, что государства должны обеспечивать экономическую доступность жилья, расширять жилищные программы и защищать имущественные права арендаторов, а также излагает меры, направленные на решение проблемы доступности жилья с точки зрения расходов, такие как выплата субсидий и регулирование арендной платы²⁵.

20. Признание проблемы в национальном законодательстве. Конституции почти 40 процентов стран мира содержат положения о жилье или праве на жилище, а во многих государствах также действует национальное или региональное законодательство, предусматривающее обладающие искомой силой права на жилище²⁶. Несмотря на это, в судебной практике очень мало примеров определения понятия доступного с точки зрения расходов жилья или его правовых последствий. Лучшие примеры национальной судебной практики в этом отношении можно найти в европейских государствах, таких как Королевство Нидерланды, или в конституциях таких государств, как Южно-Африканская Республика, составленных после окончания холодной войны. Имеются примеры и на субнациональном уровне, такие как нашумевшее дело Маунт-Лорел²⁷ в Соединенных Штатах Америки, итоги которого не были воспроизведены по всей стране. В целом проблема доступного с точки зрения расходов и достаточного жилья недостаточно полно отражена в национальном законодательстве.

A. Экономическая доступность жилья: соблюдение права

21. Тройное обязательство. Обязанность по обеспечению доступного в финансовом плане жилья многогранна: на государства возложена задача соблюдать, защищать и реализовывать право на достаточное жилище. Обязательство соблюдать это право подразумевает отказ от прямого или косвенного вмешательства в право на жилище. Это особенно актуально при выселении в связи с невыплатой арендной платы, ипотеки или платежей за содержание жилища. Основное внимание следует уделить предотвращению таких выселений, особенно если проблему невыплаты можно решить с помощью социального обеспечения

²² См. European Committee of Social Rights, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, Decision on the Merits, 5 December 2007, paras. 89–101 and 131.

²³ См. European Committee of Social Rights, Conclusions 2003, Sweden; and European Committee of Social Rights, Conclusions 2019, Greece.

²⁴ См. European Committee of Social Rights, Conclusions 2019, Turkey; and European Committee of Social Rights, Conclusions 2003, France.

²⁵ См. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights*, 2010.

²⁶ Arturs Kucs, Zane Sedlova and Liene Pierhurovica, "The right to housing: international, European and national perspectives", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vols. 64/65 (2008), p. 118.

²⁷ Supreme Court of New Jersey, *Southern Burlington County NAACP v. Township of Mount Laurel*, Case No. 92 NJ 158 (1983). По поводу значения этого дела см. Douglas S. Massey and others, *Climbing Mount Laurel: The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2013).

или пособий на содержание жилища²⁸. В случаях отчуждения имущества за неплату по ипотеке или задолженность по арендной плате выселения должны производиться только в качестве крайней меры и после всестороннего изучения альтернативных способов решения проблемы непогашенной задолженности, таких как предоставление экстренных жилищных пособий, перенос сроков погашения задолженности или, при необходимости, переезд в более доступные жилые помещения, отвечающие стандартам достаточности²⁹.

22. Меры, принимаемые после выселения. Как заявляет Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, в тех случаях, когда выселение неизбежно, оно не должно приводить к появлению бездомных лиц или лиц, уязвимых с точки зрения нарушения других прав человека. Государства должны принять все необходимые меры при максимальном использовании имеющихся ресурсов для предоставления затрагиваемым лицам альтернативного жилья, расселения или доступа к плодородным землям³⁰. В деле «Лопес Альбан и др. против Испании», которое стало важной вехой в судебной практике, подчеркивается, что государства должны предложить альтернативное жилье независимо от того, чьи действия — государственной или частной структуры — привели к выселению³¹. Альтернативное жилье в идеале должно быть расположено как можно ближе к первоначальному месту проживания, чтобы сообщество могло сохранить доступ к городской инфраструктуре и возможностям³².

23. Соображения, связанные с экономическим спадом. В период экономического спада и налогово-бюджетной консолидации государства должны защищать находящихся в наиболее неблагоприятном положении и маргинализированных членов общества³³. Несмотря на финансовые трудности, государства должны воздерживаться от несоразмерных сокращений жилищных субсидий или социальных выплат, в результате которых жилье и предметы первой необходимости могут стать недоступными для малообеспеченных домохозяйств. Продажа государственного жилья без предоставления доступных альтернатив тем, кто не может позволить себе жилье по рыночным ценам, или введение налогов для арендаторов, домовладельцев или жильцов социальных домов без оценки социальных последствий противоречит обязанности соблюдать жилищные права³⁴. Поставщики коммунальных услуг также должны избегать отключения основных услуг малообеспеченным домохозяйствам, не имеющим возможности оплачивать счета.

24. Влияние макроэкономической политики. Государства и центральные банки должны тщательно оценивать последствия макроэкономической политики, в том числе корректировки процентных ставок, для финансирования и стоимости строительства жилья. Резкий рост процентных ставок может нарушить

²⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997), п. 13.

²⁹ Руководящие принципы осуществления права на достаточное жилище (A/HRC/43/43), п. 38 с).

³⁰ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 7 (1997), п. 16.

³¹ E/C.12/66/D/37/2018, п. 9.3.

³² Основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I), п. 60. См. также Constitutional Court of South Africa, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality v. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd*, Case No. CCT 37/11 [2011] ZACC 33, Judgment, 1 December 2011, para. 104 (iv).

³³ E/C.12/2007/1, п. 4.

³⁴ См. Housing Europe, “The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing”, 15 July 2022.

процесс жилищного строительства, затруднить приобретение земли и жилья, спровоцировать рост арендной платы и в конечном счете привести к выселению из-за экономической недоступности жилья.

25. Ответственность международных финансовых учреждений. Международные финансовые учреждения должны воздерживаться от предписания или поощрения политики, результатом которой становится снижение уровня социального обеспечения уязвимых слоев населения, создающее препятствия для доступа к достаточному жилищу. Вместо этого им следует отдавать приоритет мерам, направленным на повышение ценовой доступности жилья. К сожалению, жилищному сектору зачастую уделяется недостаточно внимания в рамках международного кредитования и финансирования развития. При реформировании международной финансовой структуры необходимо уделить первоочередное внимание обеспечению доступности жилья с точки зрения расходов.

В. Экономическая доступность жилья: обеспечение защиты

26. Меры защиты. Обязательство защищать требует от государств принимать меры для недопущения посягательств на жилищные права третьими сторонами. Для обеспечения доступного с точки зрения расходов и достаточного жилища необходимо регулировать деятельность частных лиц, предприятий, участников рынка жилья, риелторских организаций, застройщиков, строительных фирм, банков и учреждений, финансирующих жилищное строительство. В Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека подчеркивается роль государств в регулировании деятельности предприятий в целях соблюдения прав человека.

27. Доступное жилье для малоимущих. Государства должны регулировать, контролировать и обеспечивать соблюдение положений, гарантирующих доступность жилья для лиц с минимальным или нулевым уровнем доходов. Законодательство должно предусматривать возможность арендаторов оспаривать арендную плату, которая значительно превышает среднерыночную, даже после подписания договора аренды. Кроме того, необходимо пересмотреть правила проверки квартиросъемщиков, чтобы не допустить дискриминационного исключения по признаку нестабильности доходов.

28. Регулирование в целях сокращения спекулятивных операций. Жилищное и банковское регулирование должно обеспечивать защиту потребителей и бороться со спекуляциями в жилищной сфере. Законодательство о районировании может предусматривать интеграцию недорогого жилья в проекты застройки. Государства должны ограничить выселение частными домовладельцами и финансовыми учреждениями и требовать, чтобы перед выселением жильцам предлагались разумные варианты внесения оплаты. имеют Жизненно важное значение имеют последовательность в процедуре выселения и обучение лиц, принимающих решения, применению принципов разумности и соразмерности. Регулирование необходимо и для того, чтобы компании по коммунальному обслуживанию не могли полностью отключить водо- и электроснабжение, если домохозяйства оказываются не в состоянии оплатить счета³⁵.

29. Мониторинг ценовой доступности и распространение информации. Регулярный мониторинг ценовой доступности жилья и его демографических последствий имеет огромное значение. Государствам следует публиковать

³⁵ Подробнее о том, как поставщики услуг могут обеспечить экономическую доступность услуг водоснабжения и санитарии и предотвратить отключения, см. [A/HRC/30/39](#), пп. 62–70.

статистическую информацию о доступности жилья с точки зрения расходов и способствовать обеспечению прозрачности и подотчетности.

30. **Доступ к средствам правовой защиты и возмещению ущерба.** Государства, особенно те, в которых право на жилище формально защищено законом или конституцией, должны обеспечить доступ к юридической помощи, консультациям и недорогим услугам законного представительства для исправления ситуации и возмещения ущерба при нарушении жилищных прав³⁶. Законодательная или нормативная база, призванная регулировать арендную плату или предотвращать выселение, не может считаться достаточной, если арендаторы не знают о ней или не имеют возможности обратиться в суд для защиты своих прав³⁷.

С. Экономическая доступность жилья: обязательство по обеспечению права

31. **Поэтапная реализация.** Обязательство обеспечить право на достаточное жилище требует принятия законодательных, административных и бюджетных мер, призванных гарантировать каждому человеку доступ к недорогому и достаточному жилью. Для наименее развитых стран решение проблемы экономической доступности полноценного жилья может потребовать инвестиций, которые невозможно осуществить в ближайшее время, но в соответствии с принципом недопущения регресса нельзя отступать от уже достигнутых успехов. В обязательстве по обеспечению права различают два аспекта: один реализуется немедленно, а второй — постепенно. Чем богаче становится страна, тем меньше оправданий ее неспособности обеспечить доступное с точки зрения расходов жилье для всех. Каждое государство должно немедленно обеспечить своим гражданам основные предметы первой необходимости, защищающие от природных стихий и позволяющие вести безопасную и достойную жизнь. Приоритетной задачей является решение проблемы бездомных лиц, особенно живущих на улице или в совершенно неудовлетворительных условиях.

32. **Максимизация имеющихся ресурсов.** Притом что государства должны незамедлительно гарантировать основные элементы жилья, они также должны принимать меры поэтапно в рамках имеющихся у них ресурсов. В статье 2 (пункт 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах подчеркивается обязательство каждого государства принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление права на достаточное жилище, избегая регресса, ослабляющего имеющиеся инструменты защиты этого права. Тем самым устанавливается обязательство в отношении как можно более быстрого и эффективного продвижения к этой цели и избежания регресса³⁸. Специальный докладчик выступает за активное вмешательство в рынки жилья и земли, строительство социального жилья и корректировку налоговой политики в целях повышения экономической доступности жилья³⁹, особенно для женщин, бездомных лиц, представителей коренных народов и меньшинств, инвалидов, жителей неформальных поселений, а также домохозяйств со средним и низким уровнем доходов.

³⁶ См., например, [A/HRC/7/16/Add.3](#).

³⁷ См. European Court of Human Rights, *Savić v. Serbia*, Application Nos. 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 and 1906/15.

³⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 3 (1990), п. 9.

³⁹ См. [A/HRC/16/42/Add.3](#), [A/HRC/4/18/Add.2](#) и [A/HRC/7/16/Add.2](#).

33. **Комплексные меры.** Неотложные меры, такие как разработка государственной жилищной стратегии, в основу которой положены права человека⁴⁰, и принятие нормативных актов, обеспечивающих справедливое налогообложение земли, имущества и жилья, можно реализовать даже при ограниченных ресурсах. Эти действия способствуют мобилизации ресурсов для обеспечения ценовой доступности жилья.

34. **Всестороннее участие.** Государства должны привлекать к решению проблем экономической доступности жилья все уровни власти, гражданское общество, группы меньшинств, коренные народы, женщин, детей, молодежь, пожилых людей и инвалидов, а также частный сектор⁴¹. Участие различных групп населения позволяет адаптировать найденные решения к различным потребностям. Например, если решения в области градостроительства принимаются преимущественно мужчинами, при градостроительном проектировании может не учитываться фактор близости основных служб⁴². Участие различных групп населения обеспечивает соответствие жилищных стратегий реальным потребностям и качественную реализацию политики.

III. Измерение ценовой доступности жилья

35. **Важность количественных измерений.** Точное измерение ценовой доступности жилья имеет ключевое значение для отслеживания прогресса и разработки мер по обеспечению доступности жилья для всех. В резолюции Ассамблеи Хабитат Организации Объединенных Наций от июня 2023 года о достаточном жилище для всех вновь подчеркивается важность поддающихся измерению целей, сроков и эффективных механизмов мониторинга (пункты 11 и 12). В резолюции говорится о необходимости обратить внимание на членов различных групп общества по уровню дохода, на социально-экономическую и культурную интеграцию маргинализированных групп населения, бездомных и лиц, находящихся в уязвимом положении, и на закономерности пространственной сегрегации.

36. **Контекстуальные показатели.** Ценовую доступность жилья нельзя описать одним универсальным показателем⁴³. Идеальных показателей не существует, а неидеальные имеют свои преимущества и недостатки.

37. **Ключевые показатели.** Общепринятыми показателями ценовой доступности жилья являются соотношение цены жилья и уровня доходов, соотношение жилищных расходов и уровня доходов, а также остаточный доход за вычетом жилищных расходов. Не менее ценными являются и качественные оценки, например опросы, позволяющие выяснить восприятие арендаторами доступности жилья в финансовом плане⁴⁴.

38. **Составляющие показателей.** Большинство показателей ценовой доступности жилья основаны на размере жилищных расходов и уровне доходов домохозяйства. Например, соотношение цены жилья и дохода отражает среднегодовую зарплату, необходимую для покупки жилья по средней цене, а соотношение жилищных расходов и уровня доходов рассчитывается как сумма жилищных расходов за год, деленная на годовой доход домохозяйства. Коэффициент

⁴⁰ См. A/HRC/37/53.

⁴¹ См. A/HRC/10/7/Add.3.

⁴² См. A/HRC/40/61/Add.2.

⁴³ См. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "HC.1.5. Overview of affordable housing indicators", 27 May 2021.

⁴⁴ Ibid.

чрезмерного бремени жилищных расходов, который вычисляется на основе соотношения жилищных расходов и доходов, представляет собой долю домохозяйств, тратящих на жилье более 30–50 процентов своего располагаемого дохода. Однако в отсутствие разбивки по уровню дохода или другим социальным характеристикам эти коэффициенты неспособны корректно показать, кто имеет доступ к недорогому жилью. Кроме того, эти показатели не отражают фактор достаточности жилища.

39. Порог ценовой доступности. Во многих странах жилье считается доступным с точки зрения расходов, если домохозяйства тратят на его содержание менее 30 процентов располагаемого дохода, а стоимость приобретения жилья равноценна совокупному доходу домохозяйства за три года⁴⁵.

40. Недостатки коэффициентов. Соотношение жилищных расходов и уровня доходов не может в полной мере отразить конкретные виды уязвимости домохозяйств, особенно тех, которые выделяют на жилье менее 30 процентов располагаемого дохода. В них не учитываются повышенные расходы на удовлетворение потребностей, не связанных с жильем и обусловленных такими факторами, как инвалидность, возраст или состояние здоровья. Кроме того, при их расчете могут упускаться из виду расходы, связанные с составом домохозяйства. Например, у домохозяйства, состоящего из двух человек, которые тратят на жилье более 30 процентов дохода, риск нищеты может быть ниже, чем у домохозяйства, возглавляемого одиноким родителем с аналогичными расходами, что свидетельствует об ограниченном характере этих коэффициентов.

41. Подход, основанный на показателе остаточного дохода. Подход к определению ценовой доступности жилья исходя из остаточного дохода, увязанный с правом на достаточный жизненный уровень, позволяет оценить, достаточно ли дохода остается у домохозяйств после оплаты жилищных расходов, чтобы приобрести основные товары и услуги, обеспечивающие достоинство и участие в жизни общества⁴⁶. В рамках данного подхода вместо коэффициентов рассчитывается разница между жилищными расходами и суммарным доходом домохозяйства на основе комплексной корзины товаров и услуг, необходимых для поддержания достойного уровня жизни⁴⁷. Этот подход с высокой степенью точности отражает определение экономической доступности жилья, разработанное Европейским комитетом по социальным правам⁴⁸.

42. Учет сложных потребностей. При применении подхода, основанного на определении остаточного дохода, могут не учитываться уникальные потребности людей с инвалидностью или ограниченными возможностями здоровья, которым могут быть нужны дополнительные товары и услуги для сохранения достоинства в обществе.

43. Альтернативные показатели. В некоторых странах, например в Канаде, предпринимаются попытки классифицировать домохозяйства в зависимости от наличия у них «базовой потребности в жилье». В Канаде домохозяйство считается имеющим базовую потребность в жилье, если оно не соответствует одному из пороговых значений, используемых для оценки достаточности, ценовой

⁴⁵ UN-Habitat, “The global housing affordability challenge: a more comprehensive understanding of the housing sector”, Urban Data Digest, version 2, May 2019, pp. 4 and 6.

⁴⁶ См. OECD, “HC.1.5. overview of affordable housing indicators”, 27 May 2021.

⁴⁷ См. Michael E. Stone, “What is housing affordability? The case for the residual income approach”, *Housing Policy Debate*, vol. 17, No. 1 (2006).

⁴⁸ European Committee of Social Rights, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. France*, Case No. 39/2006, Decision on Merits, 5 December 2007, para. 122.

доступности или пригодности жилья. По сути, в этом методе сочетается измерение ценовой доступности жилья, его достаточности и пригодности для проживания. Однако этот подход подвергается критике за неприменимость к бездомным лицам⁴⁹.

44. **Подход на основе комплекса показателей.** Для измерения ценовой доступности жилья неизменно требуется использовать несколько показателей. Специальный докладчик подчеркивает важность привлечения к выбору показателей местных сообществ, лиц, принимающих решения, и специалистов. Учет реального опыта неблагополучных сообществ имеет ключевое значение, при этом особое внимание следует уделить мониторингу с участием населения, чтобы повысить эффективность принимаемых решений и обеспечить устойчивые изменения⁵⁰.

45. **Дополнительные меры, принимаемые помимо измерения доступности.** Важно различать измерение ценовой доступности жилья и оценку реализации права на достаточное жилище. При оценке права на достаточное жилище необходимо учитывать не только наличие доступа к недорогому жилью, но и такие показатели процесса, как возможность оспорить неправомерные жилищные расходы в административном или судебном порядке.

46. **Сбор данных на основе определенных принципов.** Для оценки прогресса в области обеспечения доступного в финансовом плане жилья требуется всесторонний сбор данных. Данные должны соответствовать ключевым принципам прав человека, таким как равенство, высокое качество, участие, прозрачность, доступ к информации и неприкосновенность частной жизни⁵¹. Необходимо обеспечить сбор данных о бенефициарах программы, жилищных условиях и доступе к правосудию в разбивке по соответствующим признакам, таким как расовая и этническая принадлежность, инвалидность, возраст и пол, с установленными целями и сроками⁵².

47. **Баланс между статистикой и ценностями, связанными с правами человека.** При разработке жилищных стратегий нельзя опираться только на статистические данные, рискуя потерять из виду связанные с правами человека ценности, которые лежат в основе целей создания таких стратегий.

48. **Руководство по оценке соответствия.** В рамках соответствующего прецедентного права определены руководящие принципы оценки жилищной политики, которые подразумевают разумные сроки принятия мер, измеримый прогресс в реализации права на достаточное жилище, а также фактические данные, подтверждающие выделение финансирования в соответствии с имеющимися ресурсами⁵³.

IV. Последствия отсутствия доступного по цене жилья

49. **Снижение уровня благополучия.** Люди и сообщества, которые сталкиваются с проблемой недоступности недорогого жилья, преимущественно принадлежат к маргинализированным и неблагополучным группам населения, часто не

⁴⁹ Сведения, полученные от Федерального жилищного адвоката Канады в апреле 2023 года.

⁵⁰ См. www.nlb.ie/. См. также сведения, полученные от организации Participation and the Practice of Rights в апреле 2023 года.

⁵¹ См. International Network for Economic, Social and Cultural Rights, *Collective Position: Data for Economic, Social and Cultural Rights* (2022).

⁵² [A/HRC/37/53](http://www.unhcr.org/refugees/37/53), пп. 91 и 93–94.

⁵³ European Committee of Social Rights, *Autism Europe v. France*, Case No. 13/2000, Decision on Merits, 4 November 2003.

имеют гарантий защищенности своих имущественных прав и вынуждены селиться в неформальных жилищах низкого качества, не защищенных от внешнего воздействия, создающего риск для здоровья, такого как жара, холод или сырость, или от угрозы обрушения.

А. Последствия недоступности недорогого жилья для прав человека

50. Последствия недоступности недорогого жилья для других аспектов права на достаточное жилище. Как отметил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам в своем замечании общего порядка № 4 (1991), ценовая доступность жилищных расходов отражается на всех аспектах права на достаточное жилище. Среди них выделяются правовое обеспечение проживания, наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры, пригодность для проживания, доступность и местонахождение⁵⁴.

51. Незащищенность имущественных прав и принудительные выселения. Имущественные права лиц, не имеющих возможности оплатить жилищные расходы, защищены менее надежно, что повышает уязвимость таких людей к принудительным выселениям. Такой риск может возникнуть в результате просрочки внесения арендной платы, ипотечных взносов или оплаты других жилищных расходов, что вынуждает таких людей занимать жилье в отсутствие законного права владения. При этом малообеспеченные и уязвимые группы населения сталкиваются с гораздо более высоким риском выселения. По данным проведенных исследований, более половины квартиросъемщиков, столкнувшихся с проблемой выселения, тратят на аренду более 50 процентов своего дохода, причем для молодежи этот показатель возрастает до 60 процентов; кроме того, более 90 процентов случаев выселения связаны с задолженностью по арендной плате⁵⁵. Выселение или даже угроза выселения чревата риском для здоровья, нестабильностью занятости и перерывами в получении образования. Влияние нестабильной ситуации с жильем на общее благосостояние должно рассматриваться комплексно.

52. Доступ к основным услугам. Неспособность покрыть жилищные расходы влияет на доступ к услугам, материалам, возможностям и инфраструктуре, необходимым для реализации различных экономических, социальных и культурных прав, таким как водоснабжение, санитария, энергоснабжение и транспорт. Исследования показывают, что студенты с низким уровнем доходов пропускают учебные занятия из-за отсутствия недорогого транспорта.

53. Отсутствие достаточного жилища и доступа к основным услугам. Находящиеся в бедности лица и домохозяйства зачастую живут в неудовлетворительных жилищных условиях, в том числе в неформальных поселениях, где доступ к элементарным услугам или ограничен, или отсутствует. Отсутствие доступного в финансовом плане жилья приводит к тому, что люди селятся в нежилых домах, в отношении которых не действует никакое регулирование, вызывая перенаселенность, отсутствие безопасности и чрезмерную подверженность воздействию стихийных бедствий и вредному воздействию окружающей среды. Государства должны обеспечивать выделение достаточных государственных

⁵⁴ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 4 (1991), п. 8.

⁵⁵ Sarah Zell and Scott McCullough, *Evictions and Eviction Prevention in Canada* (Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg, 2020), pp. 11–12.

ассигнований на экономически доступное жилище и содействовать реализации политики, позволяющей лицам, живущим в бедности, иметь доступное жилье⁵⁶.

54. Роль местоположения в обеспечении экономической доступности. Недорогое жилье часто расположено далеко от центра города, рабочих мест, медицинских учреждений и школ, что приводит к увеличению транспортных расходов, затрудняя доступ к другим правам человека, таким как образование. Экономическое и социальное неравенство порождает неравные результаты жилищного строительства и неравенство по географическому признаку⁵⁷.

55. Влияние на другие экономические и социальные права. Как уже говорилось выше, отсутствие доступного в финансовом плане жилья неизменно затрагивает ряд взаимосвязанных прав человека, включая право на питание, безопасную питьевую воду, санитарную, здоровье, образование, труд, занятость и семейную жизнь.

В. Дискриминация в контексте жилья и пространственная сегрегация⁵⁸

56. Борьба с дискриминацией и пространственной сегрегацией. Если законодательство не обеспечивает доступа некоторых групп населения к недорогому жилью, государства должны изменить или отменить такие законы, чтобы привести их в соответствие с принципами недискриминации⁵⁹. Государства должны гарантировать осуществление прав, предусмотренных Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, без какой бы то ни было дискриминации. Это обязательство государства должно быть реализовано немедленно, а не поэтапно. Когда пространственная сегрегация — в данном случае между теми, кто не может позволить себе достаточное жилище, и остальными членами общества — приводит к нарушению равного осуществления прав человека, будь то в результате действий или бездействия государства или частного сектора, государства должны принять меры для прекращения такой сегрегации и устранения ее отрицательных последствий для тех, кого она затрагивает.

57. Государственные и частные субъекты. Дискриминация в жилищной сфере может исходить от государственных или частных субъектов, быть формальной или содержательной, прямой или косвенной. Обычно имеет место дискриминация по нескольким пересекающимся признакам, таким как уровень доходов, социальный статус, пол, расовая, кастовая, этническая или религиозная принадлежность, и для борьбы с такой дискриминацией необходим целый комплекс дифференцированных политических мер. Государства должны бороться с дискриминацией как в государственной, так и в частной сферах и регулярно проводить сбор данных и исследования, чтобы оценить ее неравномерное воздействие на такие группы, как женщины, представители меньшинств, коренные народы и инвалиды.

58. Решение проблемы маргинализации. Отсутствие доступного по цене жилья влечет за собой еще большую маргинализацию отдельных людей и групп населения. Особого внимания требуют группы, которые ранее подвергались

⁵⁶ [A/HRC/21/39](#), п. 79.

⁵⁷ См. Vicente Silva, “The potential impact of the right to housing to address vertical inequalities”, in *Human Rights and Economic Inequalities*, Gillian MacNaughton, Diane Frey and Catherine Porter, eds. (Cambridge University Press, 2021).

⁵⁸ Комплексную оценку см. в [A/76/408](#) и [A/HRC/49/48](#).

⁵⁹ См. [A/HRC/22/46/Add.1](#).

дискриминации⁶⁰. Так, инвалиды из групп меньшинств оказываются более уязвимыми, что требует разработки адресных программ и мер для устранения неравенства. Например, в Российской Федерации определение понятия «семья» исключает возможность получения льгот по программам доступного жилья практически для всех лесбиянок, геев, бисексуальных и трансгендерных людей⁶¹. Лица без гражданства или представители меньшинств, фактически имеющие статус апатридов во многих странах, такие как рома, также сталкиваются с трудностями в получении доступного в финансовом плане жилья, что приводит к их поселению в неформальных условиях⁶².

59. Равный доступ к жилью для всех, включая мигрантов. Государства должны обеспечить, чтобы правом на достаточное жилище пользовались без дискриминации все люди, в том числе мигранты. Государства, которые наказывают домовладельцев за сдачу жилья в аренду трудящимся-мигрантам с нерегулированным статусом, повышают вероятность того, что затрагиваемые лица будут жить в ненадлежащих условиях⁶³. По мере необходимости должны реализовываться программы, направленные на решение проблемы отсутствия недорогого жилья у маргинализированных групп, а находящимся в неблагоприятном положении группам населения должен предоставляться равный доступ к достаточным жилищным ресурсам без какой бы то ни было дискриминации.

С. Проблемы в общественной жизни, вызванные отсутствием экономической доступности

60. Препятствия к участию. В праве прав человека закреплено право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и предлагать свою кандидатуру для государственной службы⁶⁴. Однако участие в голосовании малоимущих граждан может быть затруднено, поскольку такие лица чаще заняты на нестабильной работе и им труднее найти время для голосования. Кроме того, ввиду удаленности места проживания и ограниченного доступа к транспорту им бывает труднее добраться до избирательных участков, что отражается на их участии в политической жизни страны⁶⁵.

61. Роль участия в решении проблемы экономической доступности. Возможность участия в решении проблемы экономической доступности жилья имеет ключевое значение для достижения этой цели. Необходимо дать людям, пострадавшим от отсутствия доступного по цене жилья, возможность принимать участие в общественной жизни. Мнения людей, столкнувшихся с этой проблемой на личном опыте, могут стать источником информации для разработчиков политики и повысить эффективность мер, направленных на обеспечение экономической доступности жилья. Следует уделять внимание и группам, которые традиционно исключались из этого процесса, и предлагать им разумные приспособления для обеспечения равного участия.

⁶⁰ См., например, E/C.12/CRI/CO/5 (Коста-Рика), E/C.12/ETH/CO/1-3 (Эфиопия) и E/C.12/IND/CO/5 (Индия).

⁶¹ Сведения, полученные от Фонда «Сфера» и организации Coming Out в апреле 2023 года.

⁶² См. Ben Gronowski, “The right to a nationality and the right to adequate housing: an analysis of the intersection of two largely ‘invisible’ human rights violations”, *Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, No. 2 (2019).

⁶³ International Labour Organization, *Home Truths: Access to Adequate Housing for Migrant Workers in the ASEAN Region* (Geneva, 2022), p. 14. См. также United Nations, “Peru: renting housing to migrants should not be penalized, say UN experts”, 22 May 2023.

⁶⁴ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 25 (1996), п. 1.

⁶⁵ A/72/502, пп. 26–29.

D. Стигматизация, связанная с отсутствием доступного по цене жилья

62. **Связь со стигмой.** Доступ к недорогому жилью может быть связан со стигматизацией и предвзятым отношением к домохозяйствам и лицам с низким уровнем доходов. Отсутствие доступного по цене жилья обусловлено различными структурными факторами, однако до сих пор бытует ошибочное мнение о том, что неспособность позволить себе достойное жилье свидетельствует о личной несостоятельности. Это заблуждение порождает стигматизацию и предрас судки в отношении миллионов людей во всем мире.

63. **Взаимопомощь и криминализация.** В условиях роста стоимости жизни малообеспеченные слои населения прибегают к механизмам взаимопомощи. Однако обеспечение доступа к таким предметам первой необходимости, как электричество, а также предотвращение выселений или получение воды в неформальных поселениях может привести к уголовному преследованию. Необходимо прекратить усматривать в солидарной деятельности признаки уголовного преступления. Коллективные солидарные меры по получению и строительству жилых домов теми, кто будет в них проживать и содержать их, предполагают наличие доступа к земле, самостоятельное строительство, создание общинных земельных целевых фондов, а также организацию водоснабжения, санитарии и электричества. Государства должны проявлять терпимость к таким мерам и поощрять их. Необходимо также предпринять соответствующие действия, чтобы обеспечить безопасный доступ к воде, санитарии и электричеству, а также запретить выселение ввиду задолженности. Положительное влияние на решение жилищной проблемы также оказывают меры по обеспечению достаточного доступа к воде и средствам санитарии⁶⁶.

V. Создание условий для экономической доступности жилья

64. **Отсутствие однозначной формулы.** В праве прав человека нет однозначной формулы, с помощью которой государства должны обеспечивать экономически доступное жилье для всех; универсального подхода к принятию политических мер в этом направлении не существует. Государства должны выбрать варианты, наилучшим образом соответствующие их уникальным условиям, будь то регулирование деятельности частных субъектов, предоставление государственного жилья, стимулирование частных поставщиков жилья к обеспечению его ценовой доступности, субсидирование приобретения земли, оказание помощи в приобретении строительных материалов, оплате жилищных расходов, ипотеки и счетов за электроэнергию, предоставление всеобщих социальных пособий, контроль или замораживание арендной платы или сочетание этих мер.

65. **Межправительственное сотрудничество.** При разработке и реализации таких мер важно наладить координацию и сотрудничество между различными уровнями власти. В частности, федеративным государствам ни в коем случае нельзя допустить, чтобы разделение полномочий стало препятствием для решения жилищных проблем или оправданием для отказа от их решения ввиду недостаточно четкого определения полномочий различных уровней власти либо блокирования различными уровнями власти действий друг друга или

⁶⁶ См. сведения, полученные от Международной коалиции «Хабитат» и Сети по осуществлению прав на жилище и землю по итогам совещания экспертов, состоявшегося 12 июля 2023 года.

перекладывания ответственности друг на друга⁶⁷. Например, Федеральный конституционный суд Германии отменил берлинский закон о верхнем пределе арендной платы, который предусматривал замораживание уровня арендной платы за большинство жилых помещений в Берлине на пять лет. Суд постановил, что в соответствии с Конституцией Германии федеральные законы, предполагающие установление предела арендной платы, вправе принимать только федеральное правительство Германии, а не земля Берлин и ее собственный парламент⁶⁸. В Бостоне закон Джима Брукса о стабилизации местных сообществ, принятый городским советом и предусматривающий расширение прав арендаторов жилья, был заблокирован Палатой представителей штата Массачусетс⁶⁹.

66. Недискриминация. Жилищная и социальная политика должна опираться на недискриминационный подход, учитывать в первую очередь интересы наиболее маргинализированных групп населения и быть направлена на достижение главной цели — обеспечение недорогого жилья для всех. Как указано в статье 2 (пункт 1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и подробнее изложено в замечании общего порядка № 3 (1990) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, государства также обязаны принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить осуществление права на жилище и других экономических и социальных прав посредством надлежащего распределения бюджетных средств, налогообложения и, при необходимости, международного сотрудничества.

67. Значение государственного вмешательства. Государства должны рассматривать различные подходы для определения наиболее эффективного и действенного сочетания политики, мер и льгот с учетом обстановки в стране. Как уже отмечалось ранее, вмешательство государства необходимо не только для обеспечения доступа к недорогому жилью посредством регулирования деятельности третьих лиц и коммерческих структур на рынке жилья, но и для удовлетворения потенциальной потребности в государственных инвестициях в сооружение жилья, выплату жилищных субсидий, оказание государственных жилищно-коммунальных услуг, приобретение земли, эффективное управление земельными ресурсами, работу служб социального обеспечения и социальную защиту. Государства обязаны принимать все необходимые меры для обеспечения доступного по цене жилья для всех, как это предусмотрено их международными обязательствами в области прав человека.

68. В целом, меры воздействия на рынки жилья можно классифицировать как регулирование спроса и регулирование предложения. Полное невмешательство или отказ государства от участия в жилищной политике, например резкое сокращение объемов прямого или косвенного предоставления государственного и социального жилья, может привести к неблагоприятным последствиям.

69. Так, введение более практичных и экономичных субсидий в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии в 1980-х годах вкупе с последующим принятием закона 1980 года «О жилищном строительстве» существенно затруднило реализацию права на достаточное и экономически

⁶⁷ См. сведения, полученные от Канадского центра жилищных прав по итогам совещания экспертов, состоявшегося 12 июля 2023 года.

⁶⁸ См. Federal Constitutional Court, Order of 25 March 2021 (2 BvF 1/20). Пресс-релиз на английском языке доступен по адресу: www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html;jsessionid=9D67C235D7F81E4EE95CD5A93E6C9D1C.internet991.

⁶⁹ См. Meghna Chakrabarti and Jamie Bologna, “How Boston’s big attempt at rental law reform failed”, WBUR, 16 May 2018. Борьба за регулирование арендной платы продолжилась в Бостоне при мэре Мишель Ву.

доступное жилье для всех. В рамках политики «права выкупа» всем жильцам государственных муниципальных домов, снимавшим жилье в течение трех и более лет, была предоставлена возможность приобрести его в собственность⁷⁰. Однако эта мера привела к сокращению доступного фонда муниципального жилья, что ограничило возможности государства по вмешательству в жилищный рынок в будущем и по решению проблемы экономической доступности жилья и в корне изменило представления об обязательствах государства в отношении жилья. Кроме того, приватизация вызвала усугубление социальной поляризации, сокращение объема субсидий на строительство и содержание жилья на 43 процента, рост числа бездомных лиц⁷¹ и повышение арендной платы за муниципальное жилье по всей стране в три раза⁷². По данным самого правительства, за последние 25 лет ситуация с экономически доступным жильем ухудшилась во всех административно-территориальных единицах, особенно в Лондоне и прилегающих районах⁷³.

70. Аналогичным образом, масштабная приватизация ранее принадлежавшего государству жилищного фонда в постсоциалистических странах Восточной Европы привела к резкому сокращению жилищных единиц, находящихся в государственной собственности, что в конечном счете ограничило возможности государства по вмешательству в рынок жилья. Ярво выраженный сдвиг в сторону домовладения как преобладающей модели обеспечения жильем привел к тому, что государство отошло от исполнения одной из своих основных функций в области социального обеспечения.

71. Следует отметить, что концепция «зависимости от пособий», в соответствии с которой социальное жилье характеризуется как минимальный, остаточный сектор, обслуживающий исключительно бедноту и социально уязвимые слои населения в качестве «скорой помощи» лишь на краткий срок⁷⁴, не представляет собой политику, сформировавшуюся естественным образом. Эта концепция отражает точку зрения Всемирного банка о том, что для повышения эффективности рынка жилья и перехода от ограниченной поддержки в рамках отдельных проектов со стороны государственных органов, участвующих в строительстве и финансировании жилья, необходима реформа государственной политики, институтов и нормативной базы⁷⁵. Политические рекомендации Всемирного банка оказали влияние на меры, принимаемые правительствами для решения жилищных проблем, и привели к усилению финансового фактора в сфере жилищного строительства во многих странах, следствием чего стал резкий рост числа людей и семей, не имеющих доступа к недорогому и достаточному жилью.

72. **Восстановление правильного статуса рынка.** Очевидно, что необходимо перейти от чисто рыночного подхода к решению жилищной проблемы к такому подходу, при котором государство и частные структуры сотрудничают в целях обеспечения экономической доступности жилья для всех. Правительствам следует разработать адресные политические меры, предполагающие проведение различных мероприятий на рынках жилья, таких как выплата жилищных и социальных субсидий, борьба с энергетической бедностью, программы

⁷⁰ John Boughton, *Municipal Dreams: The Rise and Fall of Council Housing* (Verso, 2018), p. 170.

⁷¹ Ibid., p. 169.

⁷² Ibid., p. 175.

⁷³ United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Office for National Statistics, “Housing affordability in England and Wales: 2022”, Statistical Bulletin, 22 March 2023.

⁷⁴ Suzanne Fitzpatrick and Beth Watts, “Competing visions: security of tenure and the welfarization of English social housing”, *Housing Studies*, vol. 32, No. 8 (2017), pp. 3 and 20.

⁷⁵ См. World Bank, *Housing Enabling Markets to Work* (Washington, D.C., 1993).

приобретения жилья в собственность, жилищные сберегательные схемы, программы льготного жилищного кредитования, государственные, социальные, коммунальные и кооперативные жилищные инициативы, регулирование арендной платы, укрепление защиты арендаторов, предотвращение выселений, внедрение практики строительства, ориентированной на устойчивое развитие, ремонт и модернизация жилья, сокращение пустующего жилья, повышение доступности земли и материалов, декарбонизация электросетей и жилых домов, упреждающие меры государственной политики для обеспечения ценовой доступности жилья при условии сооружения домов с нулевыми выбросами на этапах строительства и эксплуатации, преобразование пустующих зданий в жилье, модернизация неформальных поселений, земельные проекты и проекты по коммунальным услугам, поддержка строительства социального жилья, соответствующая налоговая политика и льготы, принятие государственных планов строительства, создание местных и национальных платформ для обеспечения экономической доступности жилья. Данный перечень не является исчерпывающим и зависит от конкретных условий каждой страны.

73. В рамках трудовой и социальной политики государства обязаны принимать меры к тому, чтобы размер заработной платы и социальных пособий гарантировал достаточный уровень жизни, включающий в себя доступ к достаточному жилью, как предусмотрено статьями 7 и 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

74. **Трудности, связанные с реализацией.** Поскольку некоторые меры, направленные на обеспечение доступности жилья, требуют значительных ресурсов, государствам чрезвычайно важно в приоритетном порядке осуществить действия, направленные непосредственно на наиболее уязвимые слои населения, что сопряжено с определенными проблемами. Например, государства могут столкнуться с трудностями, связанными с информированием и охватом этих уязвимых групп; эти слои населения могут не испытывать доверия к государственным институтам; организации, осуществляющие жилищную политику, могут сопротивляться вовлечению в свои программы уязвимых групп населения; а процедуры получения государственного жилья или пособий на содержание жилища могут быть чрезмерно бюрократизированными или дорогостоящими. Кроме того, возникают серьезные проблемы, связанные с неиспользованием прав, в частности в тех случаях, когда люди не знают о своем праве на определенные льготы или когда получение субсидий связано со стигматизацией и предвзвешенными суждениями в отношении бенефициаров⁷⁶.

75. Зачастую государственное жилье, пособия на аренду и другие финансируемые государством льготы, призванные способствовать экономической доступности жилья, сопряжены с дискриминацией или исключениями по признаку гражданства, места жительства или других статусов либо предназначены только для домохозяйств, отвечающих определенным юридическим критериям. Это часто приводит к тому, что большинство наиболее уязвимых групп населения лишается возможности пользоваться этими льготами и вынужденно обращается к неформальному рынку жилья. В связи с этим Специальный докладчик решительно выступает за проведение политики, которая обеспечивает активное участие всех групп населения, характеризуется гибкостью и разрабатывается с учетом особенностей различных групп и их уникальных обстоятельств.

76. **Предоставление социального и государственного жилья.** Предоставление социального и государственного жилья, которое в некоторых странах называют «доступным по цене жильем», является самым распространенным

⁷⁶ Подробнее о невостребованности прав см. [A/HRC/50/38](#).

подходом к обеспечению доступного в физическом и финансовом плане жилья для всех. В качестве одного из главных положительных примеров часто приводят Сингапур: в его 24 районах и трех регионах насчитывается более миллиона единиц жилья, где проживает более 80 процентов постоянного населения Сингапура, из которых около 90 процентов являются собственниками своего жилья⁷⁷. В разных странах существуют разные модели, но обычно такие программы направлены на предоставление подходящего жилья соответствующим арендаторам по ценам ниже рыночных. При эффективной реализации программа предоставления социального жилья может стать успешной стратегией, позволяющей расширить доступ малообеспеченных домохозяйств к недорогому жилью. Кроме того, осуществление этой стратегии может способствовать сокращению пространственной сегрегации, обеспечить достойные условия проживания и создать перспективы занятости в строительном секторе. Государства также должны обеспечить разумные сроки заселения в социальное и государственное жилье⁷⁸. При реализации государственных жилищных программ часто возникают такие проблемы, как неудовлетворительное производство строительных работ, использование низкокачественных материалов или неполноценное ремонтно-техническое обслуживание. В целях сокращения расходов государственное жилье часто располагается в менее привлекательных местах или строится в виде крупных жилых комплексов, что препятствует социальной интеграции или усиливает концентрацию и сегрегацию малообеспеченных семей в определенных районах. Эти проблемы можно частично или полностью решить с помощью инклюзивного городского зонирования и планирования, широкомасштабной передачи земель и жилья в государственную собственность или государственное управление, профессиональной эксплуатации государственного жилого фонда, а также моделей, поощряющих участие жильцов в домовом управлении. Кроме того, следует позаботиться о том, чтобы социальное жилье было рассчитано не только на наиболее уязвимые слои населения, но и на арендаторов со средним уровнем доходов. Возможно, было бы разумно рассматривать предоставление социального или государственного жилья как один из элементов в комплексе мер, принимаемых местными, региональными или национальными органами власти для улучшения условий жизни домохозяйств с низким и средним уровнем доходов.

77. Кооперативное жилье. В некоторых странах значительный вклад в обеспечение доступного по цене жилья вносят жилищные кооперативы. Кооперативное жилье, как правило, предполагает уплату товариществом жильцов первоначального финансового взноса в жилищный кооператив в качестве начального капитала, который затем используется для строительства, расширения или приобретения жилья. Жилищные кооперативы могут претендовать на льготное государственное финансирование или налоговые льготы на эксплуатацию жилищного фонда и за счет этого, как правило, сдают своим членам жилье по ставкам ниже среднерыночных. Члены кооператива принимают активное участие в управлении жилым фондом, находящимся в кооперативной собственности, выполняют надзорные функции и пользуются гарантированными правами владения жильем в кооперативе вплоть до выхода из него по собственному желанию. Арендная плата может варьироваться в зависимости от дохода домохозяйства, но обычно она ниже рыночных ставок в частном секторе. Специальный докладчик призывает государства принять национальные законы, обеспечивающие достаточную правовую защиту и стимулы для создания кооперативных жилищных объединений, а также долгосрочные финансовые инструменты для реализации

⁷⁷ См. www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon.

⁷⁸ European Committee of Social Rights, *International Movement ATD Fourth World v. France*, Complaint No. 33/2006, Decision on the Merits, 5 December 2007, para. 131.

кооперативных жилищных программ. Несмотря на то, что кооперативное жилье является перспективным в плане обеспечения ценовой доступности, оно не может эффективно удовлетворять потребности маргинализированных домохозяйств, таких как лица, оказавшиеся бездомными или рискующие остаться без жилья, которые часто сталкиваются с серьезными препятствиями для вступления в члены кооперативных жилищных объединений, в том числе испытывают трудности с оплатой необходимого членского взноса. Необходимо также следить за тем, чтобы за предоставлением коммунального жилья не стояла пространственная сегрегация.

78. Социальные и жилищные субсидии. Во многих странах для решения проблемы ценовой доступности жилья широко применяются социальные и жилищные субсидии. Возможно, такие программы и не устраняют первопричины дефицита недорогого жилья, но они являются одним из излюбленных инструментов в различных государствах и проявляются в различных формах — от субсидий, ориентированных на конкретные группы населения, до широких программ жилищного субсидирования — более масштабных, но менее адресных. Важнейшим аспектом этих программ является то, что субсидии должны быть законодательно закреплены (на национальном, региональном или местном уровне), предсказуемы, эффективны, существенны, прозрачны и доступны без какой бы то ни было дискриминации. Государства также должны обеспечить возможность одновременного доступа бенефициаров программ к нескольким инициативам. При этом, возможно, потребуется приложить дополнительные усилия для того, чтобы дать возможность лицам, имеющим на это право, воспользоваться данными льготами, а также принять меры по предотвращению коррупции, связанной с получением жилья и других социальных льгот. Для отслеживания хода реализации программы государства должны собирать дезагрегированные данные. К общим недостаткам таких программ можно отнести их ограниченную доступность, так как лица из наиболее уязвимых групп населения могут быть лишены права на участие в них из-за отсутствия личных документов, за неимением жилищных прав, ввиду неграмотности или по причине отсутствия информации об этих инициативах.

79. Меры вмешательства в рынок аренды жилья. Многие правительства также оказывают квартиросъемщикам помощь в выплате арендной платы частным арендодателям, чтобы у них хватало денег на жилье. Программы оказания помощи в выплате арендной платы существенно различаются по критериям отбора получателей, методам распределения помощи, выплачиваемым суммам и масштабу. Многие из этих программ способствуют существенному повышению экономической доступности и расширению доступа малоимущих домохозяйств к достаточному жилищу, однако они могут оказывать побочное действие в виде повышения арендной платы на рынке частного жилья. В конечном счете от оказания такой помощи могут в значительной мере выигрывать корпоративные и частные арендодатели, которые в итоге получают выделенные средства в виде арендной платы, что ограничивает ее перераспределительную функцию. Это свидетельствует о том, как важно сочетать такие программы с установлением лимитов арендной платы и принятием мер для сдерживания ее роста⁷⁹. Государства также должны следить за тем, чтобы помощь в выплате арендной платы не приводила к дискриминации и чтобы получатели имели доступ к жилью наравне с другими потенциальными арендаторами.

⁷⁹ См. Economic Commission for Europe, #Housing2030: *Effective policies for affordable housing in the UNECE region* (2021).

80. Во многих странах для решения проблемы дефицита недорогого жилья применяются меры, призванные сдержать рост арендной платы. Тем не менее в отношении этих мер часто бытует заблуждение о том, что «государство не должно вмешиваться в работу частного рынка». Меры сдерживания роста арендной платы становятся настоящим яблоком раздора для разработчиков жилищной политики⁸⁰, которые опасаются отрицательных последствий для предложения жилья на рынке.

81. **Политика регулирования арендной платы.** Любая эффективная политика регулирования арендной платы должна опираться на шесть основополагающих принципов: ведение базы данных арендодателей и объектов с открытым доступом к данным всех арендодателей, принадлежащих им помещений и взимаемой арендной платы; введение мер контроля арендной платы в зависимости от объекта для регулирования ставок арендной платы в течение срока аренды и в период поиска нового арендатора; установление желаемого уровня арендной платы, до которого к определенному сроку должна быть снижена ставка, предлагаемая частными арендодателями; ежегодный пересмотр установленных ставок на основе индекса частного арендуемого жилья после достижения желаемого уровня арендной платы; учреждение независимого административного органа, ответственного за разработку системы контроля арендной платы, сбор данных, управление системой и принуждение к исполнению установленных нормативов; создание механизмов принуждения к исполнению, возлагающих ответственность на арендодателей и государство, а не на квартиросъемщиков⁸¹.

82. Как показывает опыт, наряду с введением отдельных регламентов для крупных арендодателей и компаний, которые занимаются сдачей недвижимости в аренду, важную роль в решении проблемы дефицита доступного по цене жилья в некоторых странах играет регулирование деятельности финансовых организаций, таких как платформы для краткосрочной аренды жилья и транснациональные инвестиционные фонды, или лишение их государственных льгот в том случае, если они подогревают спекуляцию арендованным жильем⁸². Одновременно с этим еще одним важнейшим элементом обеспечения ценовой доступности арендуемого жилья является оказание поддержки организациям, которые защищают права арендаторов⁸³. На самом деле, назревает потребность в подписании глобальной декларации о правах арендаторов и организаций, которые их отстаивают.

83. Как показано выше, введение мер, направленных на сдерживание роста арендной платы, должно сопровождаться учреждением сильных административных и надзорных органов и упорядочением договоров аренды на частном рынке. Однако эти меры могут оказаться неэффективными в ситуациях, когда домохозяйства заключают с арендодателями неформальные соглашения, поскольку в таких условиях самые уязвимые группы населения могут остаться без необходимой поддержки.

84. **Энергетическая бедность и климатически нейтральное жилье.** Высокие тарифы на коммунальные услуги могут лечь тяжелым финансовым бременем на лиц и домохозяйства с низким уровнем доходов. Энергетическая бедность и неспособность поддерживать комфортную температуру в помещении отрицательно сказываются на экономической доступности жилья и его

⁸⁰ Ibid., p. 66.

⁸¹ Ibid., pp. 66 and 67.

⁸² Рекомендации, предложенные Международной коалицией «Хабитат» и Сетью по осуществлению прав на жилище и землю по итогам совещания экспертов, состоявшегося 12 июля 2023 года.

⁸³ Там же.

пригодности для жизни, которые являются важными компонентами права на достаточное жилище. Мировой энергетический кризис вызвал существенное повышение тарифов на электроэнергию и отопление, в результате чего многие люди оказались перед выбором: «умирать от голода или от холода». Проблема осложняется низкой энергоэффективностью, которая во многом усугубляет климатический кризис. Поэтому государства должны активизировать усилия, направленные на повышение энергоэффективности зданий, которое имеет свои преимущества с точки зрения экологии и одновременно с этим способствует ценовой доступности жилья. Политику энергоэффективности необходимо разрабатывать таким образом, чтобы малообеспеченные арендаторы и домовладельцы не были вынуждены нести непосильные траты.

85. Программы, направленные на борьбу с энергетической бедностью и строительство климатически нейтральных домов, принимают различные формы. Они могут предполагать выплату субсидий малоимущим семьям за счет средств местного или национального бюджета, как это делается в Польше, или непосредственное финансирование застройщиков для стимулирования строительства новых энергоэффективных зданий, как в Марокко. Независимо от выбранного подхода, такие программы должны учитывать положение наиболее уязвимых групп населения, чтобы они не остались без внимания в ходе реализации данных инициатив.

86. **Программы домовладения, жилищные сберегательные схемы, варианты льготного жилищного кредитования.** Во многих странах широко распространены такие политические меры, как реализация программ домовладения и выдача льготных кредитов на жилье. Однако эти инициативы часто недоступны наиболее уязвимым группам населения по финансовым причинам, поскольку для участия в данных программах необходимо подтверждение регулярных доходов от трудовой деятельности. Самый распространенный вид таких программ предполагает субсидирование ипотеки, благодаря которому банки и финансовые учреждения могут одобрить выдачу ипотечного кредита, однако из участия в таких программах исключаются люди, которые вряд ли когда-нибудь смогут себе позволить приобрести жилье в собственность. Следовательно, такие инициативы не должны быть единственным инструментом обеспечения экономической доступности на рынке жилья.

87. **Ремонт и модернизация.** Государства должны принимать соответствующие нормативные акты, чтобы траты на ремонт и модернизацию жилья не использовались в качестве предлога для необоснованного повышения арендной платы и других жилищных расходов за счет арендаторов, живущих в съемных квартирах, в том числе в государственных или социальных домах. Модернизация и ремонт жилья не должны приводить к резкому увеличению арендной платы или выступать в качестве механизмов быстрой перепродажи жилья в целях извлечения прибыли.

88. **Перепрофилирование.** Преобразование пустующих помещений в жилые дома является эффективным политическим инструментом решения проблемы дефицита государственного и социального жилья во многих странах. С помощью этой меры можно обеспечить возможность снабдить жильем семьи и отдельных лиц, которые в противном случае не смогли бы стать участниками жилищного рынка, однако ее следует осуществлять ответственно, уделяя внимание требованиям к достаточному жилищу. В некоторых странах целесообразность реализации подобных программ изучается земельными комитетами. Осуществление таких инициатив может способствовать расширению государственного и социального жилого фонда, смягчая отрицательные последствия приватизации и препятствуя сокращению программ предоставления государственного жилья.

89. **Благоустройство неформальных поселений.** Важным шагом к обеспечению ценовой доступности жилья и соблюдению прав на жилище во многих странах являются программы благоустройства неформальных поселений на основе участия жильцов. Муниципальная ипотечная программа на Филиппинах и Программа участия в благоустройстве трущоб в Индонезии⁸⁴ демонстрируют потенциал подобных мер с точки зрения улучшения жилищных условий обитателей неформальных поселений. Муниципальная ипотечная программа — это государственная программа, а рамках которой малообеспеченным семьям предоставляется финансирование на приобретение земли и строительство или улучшение жилья. Программа предполагает оказание технической помощи сообществам в поддержку развития их жилищных проектов. Программа участия в благоустройстве трущоб — это совместная инициатива правительства Индонезии, ООН-Хабитат и Европейской комиссии, направленная на улучшение условий жизни жителей неформальных поселений в городских районах. В результате реализации программы было благоустроено несколько неформальных поселений по всей стране: их жители получили доступ к основным услугам и инфраструктуре и смогли улучшить свои жилищные условия.

90. **Регулирование деятельности финансовых субъектов в целях обеспечения ценовой доступности жилья.** Усиление финансового фактора в жилищной сфере привело к росту жилищных расходов, принудительным выселениям, захвату земли, реновации жилья и сегрегации домохозяйств с низким и средним уровнем доходов, что также оказало существенное влияние на доступ к другим экономическим, социальным и культурным правам. Снижение ценовой доступности жилья, кредитный кризис 2007 года, мировой финансовый кризис 2008 года и предшествовавший им широкомасштабный жилищный бум во многом стали следствием отмены финансового регулирования и ослабления кредитного контроля⁸⁵. Финансовые субъекты и транснациональные финансовые потоки должны регулироваться и облагаться налогами в интересах общества, а соответствующая налоговая выручка должна направляться, в частности, на обеспечение недорогого жилья.

91. **Налогообложение и предоставление налоговых льгот.** Налогообложение является одной из основных мер, которыми располагают правительства для стимулирования или дестимулирования определенных видов инвестиций в жилье, а также для контроля рынка в целях повышения экономической доступности жилья для нуждающихся. Кроме того, налоги являются основным источником государственных доходов, которые могут быть использованы для государственных инвестиций в различные услуги. Налогами могут облагаться купля-продажа и обмен жилья и земли, строительство и содержание жилья, а также доходы от его продажи или сдачи в аренду. Однако, как показывает практика предоставления налоговых льгот частным застройщикам и финансовым корпорациям в целях поощрения строительства нового жилья во многих странах, простое использование таких стимулов имеет свои недостатки, и для решения проблемы усиления финансового фактора в жилищной сфере, которая отрицательно влияет на экономическую доступность жилья, приходится менять налоговую политику.

⁸⁴ В целом, термин «благоустройство трущоб» является пережитком прошлого и должен быть заменен терминами, в большей степени соответствующими правам человека, такими как «благоустройство территорий или комплексных кварталов» или «модернизация неформальных поселений».

⁸⁵ См. Economic Commission for Europe, *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region* (2021).

92. **Скупка и повышение ценовой доступности земли.** Учитывая, что в городских районах на стоимость земли может приходиться до 70 процентов общей стоимости жилья, в то время как строительные издержки могут составлять лишь 30 процентов стоимости, одним из наиболее серьезных препятствий для обеспечения доступного по цене жилья, предлагаемого государственными и частными поставщиками, является стоимость земли. Соответственно, во многих странах жилищная политика, направленная на обеспечение экономической доступности жилья для всех, не может быть реализована без решения земельного вопроса и выделения земли для строительства недорогого жилья. В связи с этим для обеспечения желаемого уровня предложения нового жилья и сочетания типов, сроков эксплуатации и цен на него многие правительства прибегают к скупке земли для государственных нужд, которая предполагает приобретение, перепрофилирование, подготовку и освобождение земельных участков под жилищное строительство. Такая скупка проводится преимущественно на местном уровне или с помощью специализированных ведомств. Скупка земель для государственных нужд должна преследовать четкие цели, связанные с общественными интересами: она должна быть направлена на обеспечение возможности строительства жилья в необходимом количестве, с учетом местоположения, сроков эксплуатации и стоимости, а также на создание необходимой инфраструктуры и предоставление услуг⁸⁶. В частности, города, которые на протяжении многих лет активно занимаются планомерным приобретением земельных участков под будущее жилищное строительство и их эксплуатацией, смогли обеспечить возможность предоставления жилья многим своим жителям по разумной цене, несмотря на значительный рост спроса на жилье. К числу успешных примеров можно отнести жилой фонд города Вены, земельную и жилищную политику города Ульма в Германии, а также достижения Сингапура, о которых говорилось выше. Необходимо иметь в виду, что, как показывают приведенные примеры, государственная собственность или скупка земель для государственных нужд являются эффективными инструментами только в тех государствах, которые не ведут себя как захватчики, где развита культура честности в государственном секторе и где налажена система подотчетности перед населением. В противном случае масштабная государственная собственность на землю может привести к появлению коррумпированных олигополий.

VI. Выводы и рекомендации

93. В мире нарастает кризис, связанный с нехваткой доступного по цене жилья, который бьет как по уязвимым категориям населения, так и по группам населения со средним уровнем доходов. В условиях сложного переплетения факторов, влияющих на эту ситуацию, государствам, межправительственным организациям и учреждениям чрезвычайно важно активизировать и скоординировать свою работу для борьбы с первопричинами дефицита экономически доступного жилья. Настоящий доклад призван послужить толчком для будущего диалога в целях обеспечения недорогого жилья для всех. Первым шагом в этом направлении должно стать признание экономической доступности жилья в качестве основополагающего принципа права на достаточное жилище и осознание того, что это право есть у каждого.

94. В настоящем докладе Специальный докладчик представляет ряд рекомендаций и рассказывает о разнообразном опыте разных стран, позволяющем определить эффективные и неэффективные подходы к решению

⁸⁶ Ibid, p. 104.

проблемы ценовой доступности жилья. Государствам следует воспринимать этот доклад как неотложный призыв к действию и проводить политику и программы обеспечения экономически доступного жилья, основанные на участии и правах человека. В поддержку мер, направленных на предоставление всем доступного жилья, Специальный докладчик предлагает следующие рекомендации, сгруппированные по трем категориям: стратегии предотвращения кризиса ценовой доступности, стратегии защиты от нарушений прав человека, вызванных отсутствием доступного по цене жилья, и стратегии устранения последствий дефицита такого жилья.

А. Стратегии предотвращения

95. Государства должны указать в национальном законодательстве или конституции, что доступность жилья с точки зрения расходов является одним из компонентов права на достаточное жилище. Признание этого факта должно сопровождаться выделением достаточных ресурсов для обеспечения доступа к основным услугам, связанным с содержанием жилища, включая водоснабжение, санитарию и энергоснабжение.

96. Государства должны вкладывать ресурсы в разработку альтернативных моделей обеспечения экономически доступного жилья, не ограничиваясь домовладением и приветствуя создание общинных земельных целевых фондов и жилищных кооперативов.

97. Государства должны принять законы, защищающие арендаторов от выселения в случае образования задолженности по арендной плате. К выселениям следует прибегать только в самом крайнем случае, руководствуясь принципами разумности и соразмерности. Необходимо внедрить законодательство и политику, направленные на предотвращение появления бездомных лиц.

98. Государства должны принимать законодательные и иные меры, обеспечивающие право третьих лиц на достаточное и доступное по цене жилье. Эти меры должны распространяться на частных лиц, финансовые учреждения и коммерческие предприятия, действующие на жилищном рынке.

99. Государства должны прояснять полномочия местных и субнациональных органов власти и давать им возможность принимать меры для обеспечения экономической доступности жилья, в том числе посредством защиты квартиросъемщиков, политики землепользования и налоговых мер.

100. Государства должны наращивать потенциал различных органов, ответственных за жилищный сектор, чтобы они последовательно учитывали в своей работе аспект экономической доступности жилья.

101. Государства должны бороться с сокращением государственного и социального жилого фонда, предназначенного для уязвимых лиц и домохозяйств. В числе прочих мер следует повышать качество ремонтных работ, осуществлять инициативы по борьбе с коррупцией и препятствовать приватизации государственного жилья.

102. Государства должны на постоянной основе отслеживать экономическую доступность жилья и собирать дезагрегированные данные с разбивкой по полу, расовой принадлежности, статусу коренного населения, возможностям и другим факторам. При разработке показателей для измерения ценовой доступности жилья очень важно наладить сотрудничество с сообществами, лицами, принимающими решения, и специалистами.

103. Государства должны рассмотреть возможность составления и принятия декларации о правах арендаторов, которая подкрепила бы принципы экономической доступности жилья, предусмотренные международным правом прав человека.

В. Стратегии защиты

104. Государства должны позаботиться о том, чтобы их национальные жилищные стратегии соответствовали принципам права на достаточное жилище и стабильно учитывали фактор экономической доступности жилья. При реализации политики необходимо уделять первоочередное внимание недискриминации и группам, которые исторически исключались из подобных программ и маргинализировались.

105. Государства должны гарантировать участие всех демографических групп в обсуждении национальной жилищной стратегии и соответствующих программ, обращая особое внимание на группы, подвергающиеся разным видам дискриминации, и на людей, которые на личном опыте столкнулись с трудностями, вызванными нехваткой доступного с точки зрения расходов жилья.

106. Государства должны выделять ресурсы на реализацию политики и программ, предполагающих полную или частичную компенсацию жилищных расходов для тех, кто не может самостоятельно обеспечить себе достаточное жилище, в частности для уязвимых групп населения, и противостоять неиспользованию прав.

107. Государства должны действовать на опережение, регулируя право собственности на землю и землепользование, сокращая роль спекуляций и изучая возможность скупки земель для государственных нужд. Для обеспечения общественной полезности земельного и жилого фонда следует ограничить права собственности и расширить спектр обязательств и принимаемых мер.

108. Государства должны принимать меры для поддержания доступности арендной платы, в том числе посредством регулирования ее размера, контроля пустующих помещений и выплаты жилищных субсидий. Эти меры следует адаптировать к обстоятельствам каждой страны и разрабатывать совместными усилиями.

109. Государства должны следить за тем, чтобы период ожидания выплаты жилищных субсидий или заселения в социальное или доступное по цене жилье был разумным, и содействовать одновременному использованию различных мер и инициатив в области социальной защиты. Важное значение имеет и решение проблемы невостребованности таких субсидий и инициатив в некоторых группах населения.

110. Государства должны следить за сохранением экономической доступности жилья при адаптации жилищной политики или законодательства к новым строительным нормам и правилам, в том числе связанным с изменением климата и стремлением снизить объем выбросов углекислого газа при сооружении и эксплуатации жилых домов.

С. Стратегии устранения последствий дефицита доступного по цене жилья

111. Государства должны принимать меры в целях предотвращения необоснованных выселений и следить за тем, чтобы выселения во всех случаях осуществлялись по уважительной причине. Никто не должен подвергаться выселению за невыплату арендной платы, вызванную исключительно экономическими затруднениями.

112. Государства должны активно отслеживать число и состояние бездомных лиц и лиц, не имеющих достаточного жилища, и принимать решительные меры для предоставления им крова и жилья в приоритетном порядке.

113. Государства, в которых наблюдается острая нехватка жилого фонда, должны обеспечить достаточное количество социального жилья, защищенного от действия рыночных сил, и предлагать гражданам постоянное, экономически доступное и экологически безопасное жилье в зависимости от их уровня доходов.

114. Государственная поддержка, субсидии и налоговая политика в жилищном секторе должны соответствовать нормам экономической доступности и регулярно оцениваться с точки зрения их вклада в обеспечение доступности жилья в финансовом плане.

115. Государства должны занимать и сохранять позицию обеспечения доступного в финансовом плане жилья на фоне различных тенденций, имеющих место на жилищном рынке, таких как урбанизация, изменение климата, энергетические кризисы, рост населения и приватизация сферы обслуживания населения.
