



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
14 October 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 74 b) 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

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 43/14 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 Балакришнана Раджагопала.

* Настоящий доклад был представлен после установленного срока в связи с необходимостью отразить в нем информацию о последних событиях.



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

Дискриминация в контексте жилья

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 обращает внимание на то, что дискриминация в сфере жилья продолжает оставаться одним из самых распространенных и хронических препятствий на пути реализации права на достаточное жилище. Дискриминация в вопросах жилья — это глобальная проблема, затрагивающая многие группы населения и все элементы права на достаточное жилище. Речь идет, в частности, о равном и недискриминационном доступе к частному и государственному жилью, земле под застройку, арендному жилью, ипотеке, кредитам и правам наследования, а также об обеспечении равных гарантий или прав владения, защиты от выселений, пригодности для проживания, возможности получения гражданами на равноправной основе и по доступной цене общественных услуг, включая водоснабжение и санитарию, энергоснабжение, общественный транспорт и другие. По-прежнему существует тесная взаимозависимость между дискриминацией в вопросах жилья и здоровьем окружающей среды и физической безопасностью, а также возможностями трудоустройства, получения школьного образования и медицинского обслуживания.

Женщины, дети, пожилые люди, инвалиды, представители различных религиозных, расовых и этнических групп и меньшинств, мигранты, внутренне перемещенные лица, беженцы, коренные жители, лица, относящиеся к ЛГБТКИ+, и лица, живущие в условиях бездомности, в неформальных поселениях или в нищете, особенно подвержены дискриминации в отношении права на достаточное жилище.

В настоящем докладе Специальный докладчик излагает правозащитные обязательства государств, государственных органов, региональных и местных органов власти, а также государственных и частных организаций, предоставляющих жилье, призванные обеспечить отсутствие дискриминации в вопросах жилья. В нем анализируется, как государственные органы могут добиваться ликвидации дискриминации в вопросах жилья посредством регулирования и антидискриминационного законодательства и обеспечивать жертвам жилищной дискриминации доступ к правосудию и средствам правовой защиты через судебные и внесудебные механизмы. В заключение Специальный докладчик выносит 11 ключевых рекомендаций, призванных содействовать ликвидации дискриминации в вопросах жилья и обеспечить, чтобы никто не был забыт.

Настоящий доклад является первым из двух взаимосвязанных тематических докладов Специального докладчика. Его второй доклад, по вопросу о пространственной сегрегации, будет представлен Совету по правам человека на его сорок девятой сессии в марте 2022 года.

Содержание

I.	Введение	4
II.	Международная нормативно-правовая база	5
III.	Исторический контекст: наследие дискриминации и сегрегации в отношении права на жилище.	9
IV.	Формы дискриминации и ее последствия для права на достаточное жилище	11
A.	Правовые гарантии владения жильем	11
B.	Наличие услуг, материалов, средств обслуживания и инфраструктуры	12
C.	Ценовая доступность	12
D.	Место проживания	13
E.	Пригодность для проживания	13
F.	Соответствие культурным традициям	14
V.	Целевые группы	14
A.	Инвалиды	15
B.	Мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица	16
C.	Коренные народы	17
D.	Женщины и гендерная дискриминация	18
E.	Религиозные и этнические меньшинства	19
VI.	Общие и специальные меры борьбы с системной дискриминацией в отношении права на жилище	20
A.	Общие меры, в том числе в области законодательства	20
B.	Специальные меры	22
VII.	Доступ к средствам правовой защиты и правосудию	23
A.	Внесудебные механизмы	24
B.	Судебные механизмы	25
C.	Международные механизмы	25
VIII.	Рекомендации в адрес государств и других субъектов	26

I. Введение

1. Дискриминация в сфере жилья продолжает оставаться одним из самых распространенных и хронических препятствий на пути реализации права на достаточное жилище. Хотя общемировой статистики о масштабах жилищной дискриминации по регионам не существует, данные многочисленных исследований, свидетельства организаций гражданского общества, результаты обследований и опросов, проводившихся на национальном и региональном уровнях, свидетельствуют о том, что эта проблема носит глобальный характер. Особо значимым и акцентированным в настоящем докладе является вывод о том, что на местах с дискриминацией в жилищной сфере в гораздо большей степени, чем другие, сталкиваются отдельные уязвимые группы, в том числе многие меньшинства, а это подчеркивает, что сохраняющаяся жилищная дискриминация носит системный и структурный характер.

2. Как подчеркивается в недавнем докладе Верховного комиссара по правам человека ([A/HRC/47/53](#), пункт 2), за последние несколько лет мобилизация общественности с призывами к расовой справедливости в Соединенных Штатах Америки заставила, хоть и с большим опозданием, всерьез взяться за проблему расизма и перенести акценты в дебатах на глобальном уровне на системный характер расизма и институты, которые его поощряют. Хотя в этом докладе основное внимание уделяется тому, как системный расизм проявляется в области правоохранительной деятельности, наряду с этим в нем указывается в более широком смысле на серьезную социально-экономическую и политическую маргинализацию, которая определяет жизнь лиц африканского происхождения во многих государствах, включая отсутствие доступа к адекватному жилью и земельным правам, а также повышенную вероятность проживания в сегрегированных, неблагополучных и опасных районах.

3. Настоящий доклад составлен с учетом других важных событий, которые выявили настоятельную необходимость того, чтобы сместить акценты и приоритетные задачи в рамках глобальных действий на борьбу с дискриминацией и продвижение принципа равенства. Речь идет, в частности о Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Международном десятилетии лиц африканского происхождения 2015–2024 годов¹ и обязательствах в отношении обеспечения недискриминации и равенства, закрепленных в Целях в области устойчивого развития и Новой программе развития городов. Двадцатая годовщина принятия Дурбанской декларации и Программы действий предоставляет возможность подтвердить взятые обязательства и вновь заявить о неотложности продвижения и расширения Программы действий.

4. Когда учреждался мандат Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недискриминацию в этом контексте, проблема недискриминации была одной из центральных. Государства признали, что дискриминация в сфере жилья является одним из основных препятствий и что дискриминация по запрещенным основаниям, таким как раса, этническая принадлежность или национальность, часто является мотивом для принудительных выселений ([E/CN.4/1992/2-E/CN.4/Sub.2/1991/65](#)). Поэтому государства решили включить в официальное название мандатария прямую ссылку на право на недискриминацию, и это единственный случай среди мандатариев специальных процедур, занимающихся одним конкретным правом ([E/CN.4/RES/2000/9](#)).

¹ Провозглашено Генеральной Ассамблеей в резолюции [68/237](#).

5. Один из первых докладов Специального докладчика (E/CN.4/2002/59) был посвящен дискриминации и сегрегации в контексте последующей деятельности по итогам Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости. В нем Специальный докладчик особо отметил необходимость решения проблемы дискриминации в связи с правом на достаточное жилище как важнейшем компоненте в контексте неделимости и универсальности прав человека (там же, пункт 38), и подчеркнул, насколько серьезное внимание было уделено вопросам жилища и дискриминации в Дурбанской декларации и Программе действий (там же, пункты 39–41).

6. В последующих тематических докладах мандатарий рассмотрел вопрос о праве на достаточное жилище применительно к конкретным исторически маргинализированным группам, таким как женщины, коренные народы, мигранты и инвалиды². В этих докладах особое внимание было обращено на конкретные препятствия и формы дискриминации, с которыми сталкиваются уязвимые группы населения в отношении права на достаточное жилище. В дополнение к соответствующим статьям международного права прав человека, а также толкованию и подтверждению этих положений договорными органами и другими органами Организации Объединенных Наций в общих комментариях, рекомендациях и резолюциях заложить концептуальную основу для решения проблемы дискриминации в отношении права на достаточное жилище помогают тематические доклады и посещения стран.

7. Таким образом, настоящий доклад подготовлен на основе обширного свода международно-правовых норм в области прав человека и судебной практики, разработанной договорными органами, а также с опорой на работу предыдущих мандатариев. Кроме того, Специальный докладчик опубликовал вопросник и обратился с призывом направлять представления, на который было получено более 100 ответов, что подчеркивает сохраняющуюся важность вопросов недискриминации в отношении жилья. Наряду с этим при подготовке доклада он провел широкие консультации с государствами, представителями международных организаций, местных органов власти, органов по вопросам равенства и национальных правозащитных учреждений, судьями, адвокатами и представителями гражданского общества. Вопросник, представления и краткие отчеты о консультациях размещены на его веб-сайте³.

II. Международная нормативно-правовая база

8. Недискриминация и равенство являются основополагающими принципами международного права прав человека и применяются ко всем правам человека, включая право на достаточное жилище, закрепленное в статье 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Пакта все государства обязуются «гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Аналогичные положения о недискриминации содержатся в других международных договорах по правам человека и в Конвенции о статусе беженцев⁴.

² A/HRC/19/53, A/74/183, A/65/261 и A/72/128.

³ www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/CFI_Segregation.aspx.

⁴ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, п. 1 ст. 2 и ст. 26; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 2; Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ст. 2;

Упоминание в Пакте «иного обстоятельства» указывает на то, что список запрещенных оснований для дискриминации не является исчерпывающим. Например, инвалидность, возраст, гражданство, семейное положение, сексуальная ориентация и гендерная идентичность, состояние здоровья, место жительства, а также экономическое и социальное положение, включая бездомность, считаются в соответствии с Пактом запрещенными основаниями для дискриминации⁵. Кроме того, запрет дискриминации в отношении права на достаточное жилище является непосредственным обязательством, на которое не распространяется действие принципа постепенной реализации.

9. Запрет дискриминации юридически связывает государство и все его институты, осуществляющие публичную власть, в том числе учреждения на национальном, региональном и местном уровнях, а также государственно-частные структуры, которые во многих странах, например, управляют социальным жильем⁶. Запрет также применим по горизонтали: обязательство государств в отношении ликвидации дискриминации также касается обеспечения того, чтобы и частные субъекты не допускали дискриминации. Так, государства должны регулировать и контролировать деятельность субъектов частного жилищного сектора (например, частных домовладельцев, организаций, предоставляющих социальное или муниципальное жилье, и кредитных организаций), поскольку они могут прямо или косвенно отказывать в доступе к жилью или ипотеке по признаку расы, этнической принадлежности, семейного положения, инвалидности или сексуальной ориентации либо по другим запрещенным основаниям (A/HRC/28/62, пункт 11). Помимо этого, обязательство в отношении ликвидации дискриминации также включает обязательство принимать законы и нормативные акты, в которых запрещаются дискриминационные притеснения по месту жительства со стороны частных субъектов, включая соседей или домовладельцев, и предусматривается принятие мер реагирования в соответствующих случаях, с тем чтобы защитить каждого человека от произвольного или незаконного нарушения неприкосновенности его/ее частной жизни и жилища⁷.

10. В соответствии с международным правом прав человека должна быть ликвидирована как формальная дискриминация, так и дискриминация по существу. Если формальная дискриминация относится к законам, постановлениям или политике, которые могут носить дискриминационный характер, то устранение дискриминации по существу требует от государств принятия мер для обеспечения справедливого эффективного пользования правами даже в отсутствие каких-либо законов или политики дискриминационного характера. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркнул, что государства «должны незамедлительно принять необходимые меры по недопущению создания, ограничению и ликвидации условий и взглядов, которые вызывают или способствуют сохранению дискриминации по существу или фактической дискриминации. Например, обеспечение того, чтобы у всех людей был равный доступ к достаточному жилищу, воде и санитарии, будет способствовать преодолению дискриминации в отношении женщин и девочек и лиц, живущих в

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 1; Конвенция о правах ребенка, ст. 2; Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, ст. 7; Конвенция о правах инвалидов, ст. 3, и Конвенция о статусе беженцев, ст. 3.

⁵ См. принятое Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам замечание общего порядка № 20 (2009) относительно недискриминации в области экономических, социальных и культурных прав, пп. 15–35.

⁶ См. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ст. 28; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 9 (1998) о применении Пакта во внутреннем праве, п. 9, и A/HRC/28/62.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 17.

неформальных поселениях и сельской местности». Государствам также рекомендуется «принять специальные меры с целью смягчения или устранения условий, содействующих сохранению дискриминации. Такие меры являются законными в той степени, в какой они представляют собой разумные, объективные и соразмерные средства устранения фактической дискриминации, и их осуществление прекращается, когда удастся добиться устойчивого равенства по существу»⁸.

11. Более того, как прямые, так и косвенные формы дифференцированного обращения могут быть приравнены к дискриминации. Прямая дискриминация имеет место тогда, когда к какому-либо лицу относятся менее благоприятно, чем к другому лицу, находящемуся в аналогичном положении, по причине, связанной с запрещенным основанием; например, если человеку отказывают в заключении договора аренды из-за его возраста или расовой принадлежности. Косвенная дискриминация связана с наличием законов, политики или практики, которые на первый взгляд кажутся нейтральными, но имеют несоразмерно серьезные последствия для осуществления права на достаточное жилище. Так, требовать от лица, находящегося в ситуации бездомности, наличия документа, подтверждающего адрес, по которому оно зарегистрировано, с тем чтобы у него была возможность получать пособие на содержание жилища или любые другие социальные льготы, — это форма косвенной дискриминации, поскольку бездомный не имеет возможности получить свидетельство о регистрации по месту жительства.

12. Как подчеркивается в настоящем докладе, причиной дискриминации в сфере жилья часто является системная дискриминация. Такую системную дискриминацию можно понимать как наличие правовых положений, политики, практики или господствующих культурных традиций в государственном или частном секторе, которые создают относительные неблагоприятные условия для определенных групп и привилегии для других групп⁹.

13. Часто отдельные лица и группы, подвергающиеся дискриминации в вопросах жилья, сталкиваются с многочисленными и пересекающимися формами дискриминации по нескольким запрещенным основаниям. Например, лица, проживающие в неформальных поселениях или имеющие социальное жилье, могут подвергаться дискриминации из-за своего места жительства, но часто могут также подвергаться дискриминации в силу своей принадлежности к этническому или религиозному меньшинству, которое живет или было вынуждено жить в поселении из-за отсутствия других альтернатив жилья.

14. Конкретные положения, нацеленные на обеспечение равенства и недискриминации в отношении права на жилье, также включены в статью 5 e) iii) Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации; статьи 13 b), 14.2 h), 16 c) и h) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, охватывающие равные права на владение имуществом и его наследование; статью 43 (1) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статьи 5 (3), 9, 19 и 28.2 Конвенции о правах инвалидов.

15. Кроме того, в статье 3 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации говорится о том, что государства-участники осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их

⁸ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 20, пп. 8 и 9.

⁹ Там же, п. 12.

юрисдикцией. В этом контексте Комитет по ликвидации расовой дискриминации считает, что, хотя в некоторых странах условия для полной или частичной расовой сегрегации, были созданы, возможно, в результате соответствующей политики правительства, положение с частичной сегрегацией может также быть ненамеренным побочным итогом действий частных лиц. Во многих городах на характер расселения жителей влияет различие в доходах между отдельными группами населения, что иногда сочетается с различиями по признаку расы, цвета кожи, социального, национального или этнического происхождения, так что жители могут подвергаться клеймению, а отдельные лица — страдать от формы дискриминации по признаку расы в сочетании с другими признаками¹⁰. Поэтому положение расовой сегрегации может возникнуть также без какой-либо инициативы или прямого участия со стороны государственных органов. По мнению Комитета, государства должны отслеживать все тенденции, которые могут привести к расовой сегрегации, и прилагать усилия в целях искоренения любых соответствующих негативных последствий¹¹. Комитет, например, вынес конкретные рекомендации в отношении борьбы с дискриминацией рома, в том числе в вопросах жилья, и регулярно повторял их в своих заключительных замечаниях¹².

16. Вопрос о пространственной сегрегации будет более подробно рассмотрен в следующем тематическом докладе Специального докладчика, который будет представлен Совету по правам человека на его сорок девятой сессии. Тем не менее Специальный докладчик подчеркивает, что сегрегированные сообщества часто сталкиваются с дискриминационным обращением при получении доступа к общественным услугам, водоснабжению, санитарии, транспорту, образованию и здравоохранению. Пространственная сегрегация не только глубоко затрагивает право на достаточное жилище, но и может привести к в высшей степени дискриминационным результатам в том, что касается других экономических, социальных, политических и гражданских прав. Например, во многих крупных городах уровень преступности, уровень физической безопасности и качество работы органов правопорядка с населением весьма существенно различаются в зависимости от района, в котором человек живет.

17. Принципы недискриминации в отношении жилья также можно найти в региональном законодательстве по правам человека, в том числе в статьях Е и 31 пересмотренной Европейской социальной хартии Совета Европы. Директива Европейского Союза о расовом равенстве (2000/43/ЕС) запрещает расовую дискриминацию со стороны государственных и частных субъектов, в том числе в сфере жилья, и требует от государств — членов Европейского Союза создания национальных органов по вопросам равенства, которые имели бы механизмы подачи жалоб для борьбы с дискриминацией. Далее, проблема дискриминации женщин при получении доступа к жилью охвачена директивой Европейского Союза 2004/113/ЕС. Однако, к сожалению, предложение о принятии в Европейском Союзе горизонтальной директивы о равенстве, которая бы охватывала все другие запрещенные основания для дискриминации, включая возраст, инвалидность, сексуальную ориентацию, семейное положение и другие, пока не увенчалось успехом. Такой шаг был бы важен с той точки зрения, чтобы обеспечить полное соответствие регионального законодательства о равенстве и недискриминации нормам международного права и стандартам в области прав человека. В межамериканской системе прав человека в 2013 году были открыты для

¹⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 19 (1995) по статье 3 Конвенции, п. 3.

¹¹ Там же, п. 4.

¹² Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 27 (2000) о дискриминации в отношении рома, пп. 30–32.

подписания и ратификации две антидискриминационные конвенции, в том числе всеобъемлющая конвенция, охватывающая множество запрещенных оснований для дискриминации со стороны государственных и частных субъектов¹³. В африканской системе прав человека антидискриминационные положения Африканской хартии прав человека и народов могут применяться при судебном рассмотрении в контексте экономических, социальных и культурных прав, включая право на жилище, подтверждением чему является решение, вынесенное по делу «Центр действий за социальные и экономические права против Нигерии»¹⁴.

18. Различные формы дискриминации, с которыми приходится сталкиваться в связи с правом на достаточное жилище, более подробно показаны в разделе IV ниже, охватывающем все семь элементов этого права: правовые гарантии владения жильем; наличие услуг; ценовая доступность; пригодность для проживания; физическая доступность; место проживания и соответствие культурным традициям.

III. Исторический контекст: наследие дискриминации и сегрегации в отношении права на жилище

19. Исторические источники расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и их связь с неизменными последствиями дискриминации и неравенства были однозначно признаны в Дурбанской декларации и Программе действий, в пунктах 13 и 14 которой признается, что рабство, работорговля и колониализм были одним из важных источников и проявлений расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости и что жители Африки и лица африканского происхождения, жители Азии и лица азиатского происхождения и коренные народы были жертвами этих актов и продолжают быть жертвами их последствий. Институционализированная и структурная дискриминация, особенно в результате дискриминационной политики по расовому признаку, сохранялась в постколониальных государствах и государствах, отказавшихся от рабства, что повлияло на все аспекты прав человека затронутых групп, не в последнюю очередь на их право на достаточное жилище.

20. В США, например, в первой половине XX века из-за повсеместно распространенной прямой дискриминации афроамериканцы не имели возможности приобретать или занимать дома в определенных районах. Формы такой дискриминации были самыми разными: от проводившейся государством сегрегации населения по месту жительства (отменена федеральными судами в 1917 году), применения ограничительных расовых соглашений (отменены Верховным судом в 1948 году) до серьезных «внезаконных» барьеров, включая запугивание и насилие¹⁵. К тому же, на раннем этапе в системе кредитования Федерального жилищного управления имелись как явные, так и неявные расовые предпочтения, а это означало, что получателями кредитов, застрахованных Управлением, были преимущественно белые граждане. Афроамериканцы имели минимальные возможности для приобретения жилья наравне с белыми, что на долгие годы

¹³ Межамериканская конвенция против расизма, расовой дискриминации и связанных с ними форм нетерпимости (2013 года) и Межамериканская конвенция против всех форм дискриминации и нетерпимости (2013 года).

¹⁴ Африканская комиссия по правам человека и народов, *Центр социальных и экономических прав против Нигерии*, сообщение № 155/96, решение от 27 октября 2001 года.

¹⁵ Jonathan Kaplan, and Andrew Valls, "Housing Discrimination as a Basis for Black Reparations", *Public Affairs Quarterly*, vol. 21, No. 3 (July 2007).

вперед определило неравенство в сфере домовладения и, соответственно, разрыв в уровне благосостояния между афроамериканскими и белыми семьями¹⁶.

21. В эпоху апартеида в Южной Африке политика апартеида во многом была связана с вопросами землевладения и осуществлялась, в частности, через посредство Закона о расселении по расовым признакам 1950 года, в соответствии с которым была введена расовая сегрегация в отношении владения землей и занятия земли. Речь шла, в частности, о насильственном переселении чернокожих южноафриканцев с их земель и из центров городов в поселки городского типа, сегрегированные по расовому признаку. Приобретение жилья в собственность было сопряжено со значительными препятствиями, в силу чего поселки городского типа превратились в перенаселенные районы, не обеспечивавшие надлежащего доступа к базовой инфраструктуре и услугам. По оценкам, в период с 1960 по 1980 год 3,5 миллиона человек были насильно переселены со своих земель и из центров городов в поселки городского типа времен апартеида¹⁷.

22. Наследие такой дискриминационной по расовому признаку политики можно наблюдать и сегодня. Научная литература и материалы, представленные для настоящего отчета, указывают на то, что социально-пространственное неравенство эпохи апартеида сохраняется¹⁸. На сегодняшний день в больших городах Южной Африки белая элита проживает в основном в хорошо расположенных городских центрах, в непосредственной близости от объектов экономической деятельности и предприятий по оказанию социальных услуг, в то время как чернокожие южноафриканцы живут главным образом на городских окраинах в густонаселенных поселках городского типа, которые не получают нормального социального обслуживания, страдают от социально-экономической изоляции и имеют очень низкие показатели владения жильем.

23. Хотя случаи Южной Африки и Соединенных Штатов лучше подтверждены документально, история дискриминации и сегрегации в вопросах доступа к земле и жилью хорошо известна во многих странах, начиная с сегрегированных поселков городского типа и поселений, созданных в колониальный период, — от Бразилии до Малайзии¹⁹. Изучение исторического контекста жилищной дискриминации в столь различных местных условиях крайне важно для правильного понимания того, как такой исторический опыт способствовал сохранению неравенства и какие последствия это может иметь для продвижения эффективных средств правовой защиты от современной жилищной дискриминации, включая рассмотрение вопроса о возмещении ущерба.

¹⁶ Andrew Haughwout and others, “Inequality in U.S. homeownership rates by race and ethnicity”, Liberty Street Economics, Federal Reserve Bank of New York blog, 8 July 2020.

¹⁷ Martin Abel, “Long-run effects of forced removal under apartheid on social capital” (Мартин Абель, «Долгосрочные последствия принудительного выселения при апартеиде для социального капитала»), доклад на семинаре по истории экономических учений Гарвардского университета, январь 2015 года.

¹⁸ Brij Maharaj, “The apartheid city”, in *Urban Geography in South Africa: Perspectives and Theory*, Ruth Massey and Ashley Gunter, eds. (Cham, Switzerland, Springer, 2020), а также материалы, представленные Комиссией по правам человека Южной Африки, Центром правовых ресурсов и Ндифуной Уквази.

¹⁹ Обзор см. в документе Carl H. Nightingale, *Segregation: A Global History of Divided Cities* (Chicago and London, University of Chicago Press, 2012). Данные о Малайзии см. в документе Vishnu Prasad, “Rule by exception: development, displacement and dissent in greater Kuala Lumpur, Malaysia”, Master in City Planning thesis, Massachusetts Institute of Technology, June 2017.

IV. Формы дискриминации и ее последствия для права на достаточное жилище

24. Как отмечалось выше, дискриминация в отношении жилья может быть по форме или по существу, прямой или косвенной и может исходить от государственных или частных субъектов. Для разработки эффективных правовых стандартов и практических мер борьбы с дискриминацией важно учитывать эти различные формы дискриминации в отношении всех элементов права на достаточное жилище.

25. Как указано в замечании общего порядка № 4 Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, к вопросу о дискриминации в отношении права на достаточное жилище можно подходить, рассматривая конкретные элементы, которые считаются существенно необходимыми для «достаточного жилища»: а) правовые гарантии владения жильем, включая правовую защиту от принудительных выселений; b) наличие услуг, материалов, возможностей и инфраструктуры; c) ценовая доступность; d) пригодность для проживания; e) физическая доступность для групп населения, находящихся в неблагоприятном положении; f) местоположение и g) соответствие культурным традициям.

26. Когда отдельные лица или группы лиц сталкиваются с дискриминацией в отношении жилья, зачастую нарушаются сразу несколько аспектов права на достаточное жилище. Необходимо совершенствовать нормативную базу, политику, программы и специальные меры, обеспечивающие комплексную защиту права на равенство и недискриминацию во всех аспектах права на достаточное жилище.

A. Правовые гарантии владения жильем

27. Основополагающими принципами осуществления права на жилье являются равноправие и недискриминация в деле правового обеспечения проживания. Будь то жилье, сдаваемое в наем (государственное и частное), собственное жилье, арендуемое жилье, кооперативное жилье, неофициальное жилье или другая форма проживания, государства обязаны обеспечить всем лицам гарантии проживания, чтобы гарантировать правовую защиту от принудительного выселения, преследования или других возможных угроз.

28. Прямая и косвенная дискриминация в вопросах правового обеспечения проживания может проявляться в различных формах, включая следующие: дифференцированные схемы выселения представителей этнических или расовых меньшинств, а также дифференцированное обращение при регистрации земли или прав собственности; законодательные запреты на сдачу квартир внаем лицам на основании их иммиграционного статуса или на других основаниях; законы о браке или семье, лишаящие женщин права наследования или права приобретать имущество и распоряжаться им; хищническая практика кредитования, которая оборачивается для представителей расовых и этнических меньшинств и женщин непропорционально высокими показателями невыполнения обязательств и лишения права выкупа заложенного имущества, а также дискриминации в вопросах переселения и компенсации за утрату или порчу жилища, земли либо полную или частичную утрату средств к существованию.

29. В Ливане, например, палестинцам не разрешается приобретать или передавать собственность, в том числе тем, у кого матери ливанки, а отцы

палестинцы²⁰. В Соединенных Штатах в последние годы участились случаи принятия на местах антииммигрантских распоряжений, которые содержат положения, направленные на то, чтобы иммигранты, не имеющие документов, не могли сдавать внаем и арендовать жилье, в том числе положения, предусматривающие штрафы для арендодателей, которые сдают жилье иммигрантам, не имеющим документов, или не выселяют их из арендуемого ими жилья²¹.

В. Наличие услуг, материалов, средств обслуживания и инфраструктуры

30. Необходимость наличия доступа к основным коммунальным услугам, материалам, средствам обслуживания и инфраструктуре, в частности доступа к безопасной питьевой воде, объектам санитарии, энергообеспечения, медицинским услугам, образовательным учреждениям, транспорту и аварийным службам, указывает на то, что право на достаточное жилище неразрывно связано с другими основными правами человека. Дискриминация в плане доступа к услугам обычно связана с динамикой социально-пространственной сегрегации, непропорционально затрагивающей отдельных лиц и группы, проживающие в неформальных поселениях, городских районах, ассигнования на нужды которых систематически — а часто и по традиции — сокращаются, а также в сельских районах, где не обеспечивается надлежащий уровень обслуживания. Это может проявляться в дискриминации с точки зрения возможности получения работы, образования, медицинских услуг или государственных пособий на основании адреса проживания или ввиду отсутствия официального адреса и может привести к неравенству в предоставлении, качестве или стоимости основных услуг.

С. Ценовая доступность

31. Для того чтобы стоимость жилья была приемлемой и не ущемляла другие основные потребности, крайне важно, чтобы государства принимали меры по обеспечению доступности жилья для всех, при необходимости посредством регулирования арендной платы и стоимости жилья, выплаты жилищных или социальных субсидий, применения схем ипотечного кредитования, предоставления государственного жилья или с помощью других средств. Дискриминация в этом аспекте права на жилище может иметь место как в доступе к государственному жилью (например, отсутствие возможностей получения на равных основаниях доступного жилья или государственных пособий/дотаций, связанных с жильем), так и в доступе к жилью на частном рынке (которая проявляется, например, в непропорционально более высокой стоимости аренды, жилья и услуг либо в неравном доступе к механизмам финансирования, включая ипотечные кредиты или кредиты на улучшение жилищных условий).

²⁰ Данные предоставлены отделением Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) в Ливане.

²¹ Rigel C. Oliveri, "Between a rock and a hard place: landlords, Latinos, anti-illegal immigrant ordinances, and housing discrimination", *Vanderbilt Law Review*, vol. 62, No. 1 (2009). (Ригель К. Оливери, «Между молотом и наковальней: арендодатели, латиноамериканцы, постановления против нелегальных иммигрантов и жилищная дискриминация», *Vanderbilt Law Review*, vol. 62, No. 1 (2009)).

Д. Место проживания

32. Место проживания может являться одним из главных факторов, определяющих возможности доступа к основным услугам и объектам, а также возможности трудоустройства и другие варианты получения средств к существованию. Оно влияет и на здоровье жителей, особенно если жилье строится вблизи источников загрязнения. Дискриминация в отношении этого аспекта достаточного жилища имеет место в тех случаях, когда, например, государственное или социальное жилье расположено в районах, где невозможно обеспечить оказание основных услуг и наличие соответствующих учреждений, в районах, представляющих опасность с точки зрения санитарного состояния окружающей среды, либо если отдельным группам для обустройства предоставляются лишь те земли, которые расположены в экологически опасных районах, или если такие группы не имеют равноправного доступа к общественным услугам. Примером такой дискриминации может служить ситуация в Клуж-Напоке, Румыния, где семьи рома, проживавшие в центре города, были насильно выселены муниципальными властями и переселены в Пата-Рит, район за пределами центра города, где находится мусорная свалка. В результате эти жители оказались в экологически опасном районе, не имеющем надлежащей системы обслуживания и инфраструктуры, в том числе общественного транспорта²².

Е. Пригодность для проживания

33. Отдельные лица и группы могут быть вынуждены проживать в помещениях с неадекватными для жизни условиями, что может поставить под угрозу их физическую безопасность и здоровье. Перенаселенность является одной из наиболее распространенных форм непригодности жилья для проживания, с которой сталкиваются отдельные лица и группы, подвергающиеся дискриминации с точки зрения доступа к надлежащему жилищу, в особенности это касается сообществ мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц, а также лиц и семей с низким уровнем дохода. В Европейском Союзе, например, согласно данным организаций гражданского общества и региональным исследованиям, в условиях перенаселенности приходится жить огромному числу семей мигрантов. По оценкам, 35 процентов семей мигрантов в странах Европейского союза живут в сильно стесненных жилищных условиях, при этом показатели существенно выше в таких странах как Италия (54 процента), Греция (55 процентов) и Болгария (60 процентов)²³. По оценкам, во всем мире не менее 1 миллиарда горожан проживают в неформальных поселениях, где главным образом представлены городская беднота, иммигранты, религиозные, этнические и другие меньшинства²⁴. Значительная часть такого жилья не соответствует основным стандартам пригодности для проживания, но зачастую органы власти либо ничего не делают, либо не принимают адекватных мер, с тем чтобы модернизировать эти поселения на основе тесных консультаций с их жителями или обеспечить предоставление им основных услуг.

²² Данные предоставлены представителями гражданского общества в ходе консультации 7 мая 2021 года.

²³ Eurostat, "Migrant integration: overcrowding rate", 28 February 2020. (Евростат, «Интеграция мигрантов: уровень перенаселенности», 28 февраля 2020 года).

²⁴ UN-Habitat, *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization* (Nairobi, 2020), p. 4. (Доклад о состоянии городов мира 2020: ценность устойчивой урбанизации).

Г. Соответствие культурным традициям

34. Право на жилище предполагает, в частности, уважение и учет культурной самобытности в различных ее проявлениях; речь идет, в частности, о том, как ведется строительство жилья, где оно расположено, или о том, как осуществляется жилищная политика. Когда такие соображения не учитываются, это может в итоге обернуться дискриминацией уязвимых категорий граждан и групп населения. Так, по сообщениям групп гражданского общества, в Китае реализуются широкомасштабные государственные программы переселения тибетских общин, которые нанесли этим общинам серьезный ущерб, поскольку в отношении них была применена чуждая им модель «оседлых жилищ» и от них потребовали бросить свой скот и лишили их права на выпас скота. По оценкам, с 1980-х годов в рамках программ переселения 1,8 миллиона тибетских кочевников были переселены в «оседлые жилища»²⁵.

В. Целевые группы

35. Последствия жилищной дискриминации и социально-пространственной сегрегации в непропорционально большой степени испытывают на себе исторически маргинализированные группы, в частности расовые и этнические меньшинства, мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица, женщины, коренные народы, представители сообщества ЛГБТКИ+, инвалиды, лица, находящиеся в состоянии бездомности, и люди с низким уровнем дохода, что указывает на системный характер современной жилищной дискриминации. Факторы, определяющие тип жилищной дискриминации, с которой сталкиваются уязвимые группы, являются многомерными и перекрестными, то есть дискриминация может осуществляться по нескольким пересекающимся и усиливающим друг друга основаниям и варьироваться в контексте различных местных социальных, экономических и правовых структур. В данном разделе изложены основные нормативные стандарты в области прав человека, применимые для решения проблемы жилищной дискриминации, с которой сталкиваются конкретные группы, подвергшиеся исторической или другим формам дискриминации и социального отчуждения. В нем охвачены отнюдь не все возможные группы населения и стандарты. С жилищной дискриминацией сталкиваются и многие другие группы, например дети, молодежь, пожилые люди, семьи с одним родителем, жители неформальных поселений, иностранцы, лица без гражданства, представители определенной религии или касты, работники секс-бизнеса и другие. Как отмечалось выше, обязательство государств по международному праву прав человека предотвращать, запрещать и ликвидировать дискриминацию в отношении жилья распространяется на все возможные группы.

36. Чтобы понять и эффективно решить проблему системной дискриминации в праве на достаточное жилище, необходимо сосредоточиться на формах дискриминации, с которыми уязвимые группы сталкиваются в конкретных условиях. В противном случае национальным, региональным и местным органам власти сложно продвигать и применять соответствующие правовые меры защиты, политику, программы и специальные меры или выделять достаточные ресурсы для борьбы с такой дискриминацией. Решающее значение для понимания жилищной дискриминации, с которой сталкиваются маргинализированные группы, имеет регулярный и последовательный сбор адекватных дезагрегированных данных. Кроме того, при разработке, осуществлении и мониторинге соответствующих стратегий, программ и мер государствам следует активно

²⁵ Данные предоставлены организацией «Международная кампания за Тибет».

консультироваться с представителями этих групп и привлекать их через представляющие их организации.

37. О жилищной дискриминации часто не сообщается, поскольку информацию о ней трудно оформить документально или потому что жертвы не осведомлены о своих правах или о том, как подать жалобу. К тому же, жертвы дискриминации часто опасаются мести со стороны поставщика жилья, арендодателя или даже соседей или считают, что никто не может либо не хочет принимать никаких мер для борьбы с дискриминацией, которой они подвергаются²⁶.

А. Инвалиды

38. В Конвенции о правах инвалидов указано, что инвалиды имеют право на полное включение в общество, а также право вести независимый образ жизни. В Конвенции признается их право на достаточное жилище, которым они должны пользоваться на равной основе без дискриминации. Это включает обязательство государств выявлять и устранять препятствия и барьеры на пути обеспечения доступности и принимать все необходимые меры для обеспечения разумного приспособления²⁷. Государства должны обеспечить доступность программ государственного и социального жилья для инвалидов и пожилых людей²⁸, а также принять соответствующие меры для того, чтобы частные предприятия предлагали объекты и услуги, учитывающие все аспекты доступности для инвалидов²⁹.

39. Как было признано в докладе предыдущего мандатария за 2017 год, во всем мире инвалиды сталкиваются со значительной дискриминацией и неравенством в получении доступа к достаточному частному и государственному жилью, включая непропорционально высокую уязвимость в том, что касается бездомности, институционализации и лишения выбора, стигматизации, вопиющих условий жизни в неформальных поселениях, отсутствия доступного, недорогого жилья, а также повышенной уязвимости для стихийных бедствий, конфликтов и других гуманитарных ситуаций (A/72/128, пункты 12–32).

40. Отражением этой системной и межсекторальной дискриминации являются жилищные условия инвалидов в различных странах мира. Так, в Мексике, согласно национальным статистическим данным, почти 50 процентов инвалидов живут в бедности, и из них более 22 процентов не имеют в своем жилище доступа к базовым услугам³⁰.

41. Сообщения организаций гражданского общества и данные исследований активно свидетельствуют о том, что отсутствие доступного, адекватного, недорогого жилья для инвалидов представляет собой один из центральных аспектов дискриминации³¹. Например, в Испании, по данным организаций гражданского

²⁶ National Fair Housing Alliance, “2021 fair housing trends report”, 2021. (Национальный альянс за справедливое жилищное обеспечение, «Доклад о тенденциях в деле справедливого жилищного обеспечения за 2021 год»).

²⁷ Конвенция о правах инвалидов, статьи 5, 9 и 28.

²⁸ Там же, статья 28 2) d); см. также замечание общего порядка № 2 (2014) о доступности, п. 42.

²⁹ Конвенция о правах инвалидов, ст. 9 2) b).

³⁰ Данные предоставлены Мексикой — Министерством благосостояния, Национальным советом по предотвращению дискриминации и Национальной жилищной комиссией (Secretaría de Bienestar, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Comisión Nacional de Vivienda).

³¹ См. материалы, представленные организацией Recht op die stad/ Right to the City («Право на город»), Роттердам, Нидерланды; отделением организации «Среда обитания для человечества» в Польше; Фондом развития парламентаризма в Казахстане.

общества, 20,3 процента граждан с ограниченными возможностями живут в некачественном жилье, где имеются проблемы с протечками, влажностью и гниением; 58,7 процента инвалидов сталкиваются с чрезмерными расходами на жилье, а 70 процентов жилых зданий в Испании физически не доступны для инвалидов³².

В. Мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица

42. Право мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц на достаточное жилище защищают несколько стандартов в области прав человека³³. Одно из ключевых положений в этом плане содержится в принципах по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, которые подчеркивают право беженцев и перемещенных лиц на недискриминацию и право на достаточное жилище³⁴, включая принцип, согласно которому государства должны принимать позитивные меры, направленные на облегчение положения беженцев и перемещенных лиц, не имеющих надлежащих жилищных условий.

43. Данные, полученные из Европы, Азии и Северной Америки, указывают на системную дискриминацию в вопросах жилья, с которой сталкиваются мигранты, беженцы и внутренне перемещенные лица, особенно в сочетании с дискриминацией по множеству других оснований, в том числе дискриминацией расовой, этнической и гендерной³⁵. Например, в докладе за 2021 год Агентство по основным правам Европейского союза изложило сделанный им вывод о том, что главной причиной дискриминации в вопросах доступа к жилью являются имя или фамилия нуждающегося в жилье (44 процента), затем следуют цвет кожи или внешность (40 процентов) и гражданство (22 процента). В целом, более 8 из 10 (84 процента) респондентов, происходящих из африканских стран к югу от Сахары, назвали главной причиной последнего случая дискриминации в вопросах жилья свой цвет кожи. Наряду с этим в докладе сделан вывод о том, что женщины-мигранты сталкиваются с проблемами самого разного свойства.

44. В своем недавнем докладе о жилищных, земельных и имущественных вопросах в контексте перемещения лиц внутри страны ([A/HRC/47/37](#)) Специальный докладчик по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц обращает особое внимание на то, что решение жилищных, земельных и имущественных вопросов имеет большое значение для предотвращения перемещения. В одном из докладов, опубликованных ранее ([A/65/261](#)), предыдущий Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище установил, что мигранты сталкиваются с дискриминацией при получении доступа к частному и государственному жилью, в том числе более других уязвимы для насилия, принудительных выселений и сегрегации и непропорционально часто вынуждены жить в неадекватных и нездоровых жилищных условиях, в том числе в условиях перенаселенности.

³² Данные предоставлены Испанским комитетом «СЕРМИ» (CERMI).

³³ К ним относятся ст. 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 43 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и ст. 21 Конвенции о статусе беженцев (которая предусматривает предоставление беженцам положения не менее благоприятного, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах).

³⁴ См. [E/CN.4/Sub.2/2005/17](#), принципы 2, 3 и 8.

³⁵ См., например, материал, представленный организацией *Recht op die stad/Right to the City* («Право на город»), Европейской федерацией национальных организаций, работающих с бездомными.

45. В Республике Корея, например, трудящиеся-мигранты часто вынуждены жить в неадекватных жилищных условиях в зданиях, предоставляемых работодателями, включая виниловые домики, контейнеры и общежития, часто без надлежащих санитарных условий, отопления, огнетушителей или сигнализации либо других основных средств обеспечения безопасности. Исследование, проведенное в 2020 году Министерством труда и занятости Республики Корея, показало, что 99,1 процента трудящихся-мигрантов проживали в таких общежитиях, предоставленных работодателем, и что 74 процента этих общежитий представляли собой временные постройки (контейнеры, сборные панельные помещения, виниловые домики)³⁶. Сообщается, что в таких странах, как, например, Аргентина, Замбия и Испания³⁷, из-за дискриминации в вопросах жилья большинство мигрантов вынуждены жить в сегрегированных неформальных поселениях.

С. Коренные народы

46. Право на достаточное жилище коренных народов должно пониматься в соответствии с принципами и правами, изложенными в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, такими как принцип самоопределения и земельные права коренных народов³⁸.

47. По всему миру коренные народы сталкиваются с практикой лишения их собственности, геноцидом, исторической маргинализацией, отчуждением и дискриминацией. Исследования и свидетельства гражданского общества указывают на то, что коренные народы продолжают сталкиваться с дискриминацией при реализации своего права на достаточное жилище, и на этом вопросе был сделан акцент в докладе предыдущего мандатария, опубликованном в 2019 году. Это может проявляться в непризнании прав на землю, дискриминации на рынке частного жилья, повышенной уязвимости для бездомности, принудительных выселений и перемещения, сегрегации, в препятствиях на пути доступа к социальному или государственному жилью и т. д. и т. п. Например, в Республике Хакасия и Кемеровской области Российской Федерации общины коренных жителей подали десятки жалоб на незаконный захват угольными компаниями земель и домов, что также подрывало их право на безопасную, чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду, включая качество питьевой воды³⁹, и об этом свидетельствуют данные исследования, проведенного в 2019 году в Хакасии, согласно которому, почти 25 процентов водопроводов в сельских районах не отвечают гигиеническим требованиям. В Индии многие общины, такие как племенная община ирула, сталкиваются с историческим бесправием, продолжающейся маргинализацией и дискриминацией, часто проявляющейся в форме сегрегации и препятствий в деле получения доступа к социальному жилью, поскольку семьи, проживающие в племенных общинах, часто исключаются из

³⁶ Данные предоставлены Комитетом гражданского общества по работе с мигрантами в Корею.

³⁷ См. материалы, представленные “Xumek” — гражданской ассоциацией по вопросам поощрения и защиты прав человека (Xumek — Asociación Civil para la Promoción y Protección de Derechos Humanos), Платформой международного сотрудничества по делам мигрантов, не имеющих документов, организацией «Среда обитания для человечества» в Замбии (Platform for on International Cooperation on Undocumented Migrants, Habitat for Humanity Zambia).

³⁸ Более подробную информацию см. в документе [A/74/183](#), пп. 6–7).

³⁹ Данные предоставлены Брюссельским мемориальным центром по борьбе с дискриминацией.

государственных жилищных программ ввиду отсутствия у них документов, гарантий владения жильем и доступа к финансовым учреждениям⁴⁰.

D. Женщины и гендерная дискриминация

48. Рассмотрение права женщин на достаточное жилище было одним из главных направлений деятельности Специального докладчика с момента учреждения его мандата и рассматривалось в нескольких докладах⁴¹. В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин подтверждается право женщин на жилище без дискриминации, в том числе признается, что государства принимают соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении сельских женщин и обеспечения их права на надлежащие жилищные условия, а также обеспечивают женщинам равный доступ к правосудию и равные права на собственность без дискриминации во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений⁴².

49. Как подчеркивается в докладах Специального докладчика и в материалах, полученных для целей настоящего доклада, женщины в различных регионах часто сталкиваются с множественной, межсекторальной дискриминацией по признаку экономического положения, инвалидности, расовой или этнической принадлежности, наличия определенных документов и по другим запрещенным основаниям. Так, в Бразилии домохозяйства, возглавляемые женщинами, составляют 60 процентов от общего числа домохозяйств, испытывающих дефицит жилья, и среди них большинство составляют домохозяйства, возглавляемые афробразильскими женщинами⁴³. По оценкам, 63 процента домохозяйств, возглавляемых афробразильскими женщинами с детьми в возрасте до 14 лет, находятся за чертой бедности, что вдвое превышает средний показатель по стране.

50. Несмотря на постоянное внимание к гендерным аспектам права на достаточное жилище и недискриминации, дискриминация женщин при осуществлении права на жилище остается повсеместной и многогранной. Дискриминация по признаку пола, с которой сталкиваются женщины, часто имеет место, когда речь идет о возможностях получения в аренду частного жилья, возможностях домовладения, наследования, гарантиях владения жильем, уязвимости для бездомности, принудительных выселениях и неадекватных жилищных условиях. В Аргентине, например, по данным национального исследования 2018 года, 25 процентов женщин с детьми сталкивались с дискриминацией, когда им было необходимо арендовать жилье⁴⁴. В Южной Африке, согласно имеющимся данным, женщины сталкиваются со значительными сложностями в юридическом плане, когда речь идет о разделе имущества в случае расторжения брака⁴⁵.

51. Если говорить в более широком плане, то данные по регионам свидетельствуют о том, что женщины гораздо чаще других лиц оказываются лишены возможности жить в надлежащих жилищных условиях. Как показывает анализ данных, полученных из 59 стран с низким и средним уровнем дохода в Латинской Америке и Карибском бассейне, в Центральной и Южной Азии и в Африке к югу

⁴⁰ Данные предоставлены отделением международной организации «Среда обитания для человечества» в Индии.

⁴¹ См., в частности, [E/CN.4/2006/118](#) и [A/HRC/19/53](#).

⁴² Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьи 1, 14 (2), 15 (2) и 16 (1).

⁴³ Данные предоставлены Кампанией против выселений в Бразилии.

⁴⁴ Данные предоставлены Объединением арендаторов города Буэнос-Айреса.

⁴⁵ Данные предоставлены Центром правовых ресурсов Южной Африки (Legal Resource Centre South Africa).

от Сахары, в 80 процентах стран, ставших предметом анализа, женщины составляют непропорционально большую долю среди обитателей городских трущоб в районах, отрезанных от системы основных услуг, и в основе этого явления лежит гендерное неравенство, ущемляющее женщин в их праве на жилище и праве на владение активами⁴⁶.

Е. Религиозные и этнические меньшинства

52. В Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации признается право на равенство в осуществлении права на жилище без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения. В ней конкретно записано, что государства-участники осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией⁴⁷. В Дурбанской декларации и Программе действий также признается, что все еще существующие расизм, расовая дискриминация и ксенофобия способствуют длительному отсутствию равноправия в доступе населения, в частности к образованию, медицинскому обслуживанию и жилью. В ней к государствам обращен призыв принять соответствующие меры для предотвращения расовой дискриминации в вопросах жилья, в том числе множественных форм дискриминации, и принять позитивные меры для расширения доступа отдельных лиц и групп к надлежащему жилью⁴⁸.

53. Маргинализация и исключение отдельных лиц и групп, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, является как важной движущей силой жилищной дискриминации и социально-пространственной сегрегации в историческом разрезе, так и одной из наиболее устойчивых форм такой дискриминации, сохранившейся до настоящего времени. Наследие структурного и институционального расизма в государственной жилищной и земельной политике, политические и институциональные факторы, дискриминационная практика частных субъектов, широко распространенные расовые стереотипы, предрассудки и предубеждения — все это способствовало структурному неравенству в праве на достаточное жилище.

54. В разных регионах последствия дискриминации отдельных групп населения в вопросах жилья по признаку расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения проявляются в том, что они слишком часто оказываются вынуждены жить в неадекватных жилищных условиях, в большей степени, чем другие группы, подвержены опасности выселения, сталкиваются с серьезными препятствиями при приобретении жилья в собственность и при аренде жилья, а во многих государствах это проявляется в продолжающейся политике прямой и косвенной сегрегации. В этой связи Специальный докладчик выражает серьезную озабоченность по поводу сохраняющейся системной дискриминации и сегрегации при реализации права на жилище, с которыми сталкиваются и о которых сообщают особо уязвимые группы, особенно цыганские общины в Европе и Азии, палестинские граждане/резиденты в Израиле и на Западном берегу, а

⁴⁶ United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women) and UN-Habitat, “Harsh realities: marginalized women in cities of the developing world”, 2019 (Структура ООН по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») и ООН-Хабитат, «Суровые реалии: маргинализированные женщины в городах развивающегося мира», 2019 год).

⁴⁷ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 3 и 5 (3).

⁴⁸ A/CONF.189/12, пп. 33, 49 и 100.

также лица африканского и ближневосточного происхождения, проживающие в Европе, Соединенных Штатах и других богатых странах.

55. В своем докладе 2018 года под названием «Положение чернокожего населения в ЕС»⁴⁹ Агентство Европейского союза по основным правам показывает, каким образом расовая дискриминация и социальная изоляция влияют на возможности получения жилья лицами африканского происхождения: 84 процента респондентов назвали основной причиной дискриминации, с которой они столкнулись при поиске жилья, свой цвет кожи; 45 процентов сообщили, что живут в перенаселенном жилье, в то время как соответствующий показатель по Европейскому Союзу в целом составляет 17 процентов, а собственный дом имели 15 процентов респондентов (в Европейском Союзе — 70 процентов населения).

VI. Общие и специальные меры борьбы с системной дискриминацией в отношении права на жилище

56. Согласно международному праву прав человека, государства должны обеспечить недискриминацию и фактическое равенство для решения проблемы системной дискриминации путем принятия общих и специальных мер, включая позитивные действия. Меры могут включать принятие законодательных, исполнительных, административных, бюджетных и нормативных документов органами государственной власти на всех уровнях (национальные, местные или региональные органы власти) либо поставщиками жилья и агентствами, а также принятие планов, политики, программ и льготных режимов в жилищной сфере для групп населения, находящихся в «неблагоприятном положении»⁵⁰.

A. Общие меры, в том числе в области законодательства

57. Государства обязаны принимать законодательные меры, направленные на борьбу с дискриминацией по основаниям, которые международным правом прав человека признаны дискриминационными, и обеспечивать наличие и функционирование эффективных судебных или иных механизмов, с помощью которых можно обеспечить соблюдение таких прав. Многие государства приняли реальные законодательные меры, в том числе конституционные, законодательные и исполнительные меры в этом отношении, запрещающие дискриминацию со стороны государственных и, реже, частных субъектов. В Соединенных Штатах, например, в 1960-х годах был принят Закон о справедливом обеспечении жильем, запрещающий дискриминацию со стороны государственных и частных субъектов при предоставлении жилья или возможностей для его получения, хотя известно, что на деле этот закон активно не применяется⁵¹. Аналогичные законы,

⁴⁹ European Union Agency for Fundamental Rights, *Being Black in the EU: Second European Union Minorities and Discrimination Survey, Summary* (Vienna, Publications Office of the European Union, 2019). (Агентство Европейского союза по вопросам национальных меньшинств, «Положение чернокожего населения в ЕС: второе обследование Европейского союза по проблемам национальных меньшинств и дискриминации», резюме (Вена, Издательство Европейского союза, 2019 год).

⁵⁰ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009) о значении и сфере применения особых мер в Конвенции, п. 13.

⁵¹ Об опыте Соединенных Штатов см. Ingrid Gould Ellen and Justin Peter Steil, eds., *The Dream Revisited: Contemporary Debates about Housing, Segregation and Opportunity in the Twenty-First Century* (New York, Columbia University Press, 2019) (Ингрид Гулд Эллен и Джастин Питер Стайл, ред., «Еще раз к вопросу о мечте: современные дебаты о жилье, сегрегации и возможностях в двадцать первом веке» (Нью-Йорк, Издательство Колумбийского университета, 2019 год)).

которые направлены на запрещение дискриминации со стороны государственных и частных субъектов, можно найти во многих странах, включая Австралию, Канаду и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии. Местные органы власти также могут принимать антидискриминационные программы, как это сделали местные власти в Берлине, приняв программу «Справедливая аренда — справедливая жизнь», цель которой — отслеживать дискриминацию на рынке аренды жилья и обеспечивать оказание помощи в получении доступа к жилью⁵².

58. Однако значительное число стран, включая страны Азии и Африки, в которых отмечаются наиболее быстрые темпы урбанизации, не принимают законодательных либо конституционных мер, запрещающих дискриминацию в отношении доступа к жилью или в отношении осуществления других экономических, социальных и культурных правах. В результате частные арендодатели, домовладельцы и другие частные организации в жилищном секторе, а также многие государственные учреждения, занимающиеся вопросами жилья, не запрещают дискриминацию законодательно. Даже в тех странах с современными конституциями, таких как Южная Африка, где конституционные нормы, запрещающие дискриминацию, применяются не только по вертикали, но и по горизонтали, то есть к частным субъектам, эти нормы зачастую находят должного понимания, и дискриминация со стороны частных субъектов в значительной степени продолжается. Тем не менее, существуют надежные модели предотвращения государственной и частной дискриминации в жилищной сфере, как на законодательном уровне⁵³, так и посредством вынесения судебных решений⁵⁴. В тех государствах, где органы по вопросам равенства, национальные органы по правам человека или управления омбудсмена активно занимаются вопросами дискриминации в жилищной сфере, такие структуры также могут играть важную роль в продвижении мер по борьбе с дискриминацией в жилищной сфере.

59. Однако в сфере регулирования деятельности частных поставщиков жилья и арендодателей по-прежнему имеются существенные лазейки. К сожалению, законодательство о равноправии⁵⁵ либо судебные решения⁵⁶ некоторых стран все еще позволяют отдельным домовладельцам отказывать в аренде жилья или

⁵² Данные предоставлены Германией.

⁵³ См., например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Закон о равенстве 2010 года. См. также правило позитивного продвижения принципа справедливого обеспечения жильем в США, о котором говорится ниже.

⁵⁴ Верховный апелляционный суд Южной Африки признал недействительным завещание с расовыми ограничениями, ссылаясь на конституционные ценности недискриминации и равенства, в своем решении по делу «Кураторы ad litem некоторых потенциальных бенефициаров Образовательного фонда Эммы Смит против Университета Квазулу-Натал и других», дело № 510/09, решение от 1 октября 2010 года.

⁵⁵ Например, Общий закон Германии о равном обращении не распространяется на частных домовладельцев, сдающих в аренду менее 50 единиц жилья, и допускает исключения для «поддержания стабильной социальной структуры в отношении жителей и сбалансированной структуры поселений, а также сбалансированных экономических, социальных и культурных условий». Эти положения Закона неоднократно подвергались критике Комитетом по ликвидации расовой дискриминации как не соответствующие международному праву прав человека. См. [CERD/C/DEU/CO/18](#), п. 17; и [CERD/C/DEU/CO/19–22](#), п. 2.

⁵⁶ См., например, постановление Верховного суда Индии по делу «Зороастрийское кооперативное жилищное общество и другие против окружного регистратора кооперативных обществ и других», решение от 14 апреля 2005 года. Суд поддержал внутренний регламент жилищного общества парсов, в котором запрещается продавать недвижимость непарсам. Он сделал это, ссылаясь на фундаментальное право парсов на свободу объединения, их права как меньшинства на сохранение своей культуры и отказавшись применять конституционные принципы к частным договорным актам.

комнаты человеку из другой социальной группы, если они проживают в одной квартире или на одном земельном участке. Хотя индивидуальные предпочтения и свобода выбора человека для совместного проживания в одном жилом помещении не являются дискриминацией, весьма сомнительно, что категорический отказ в доступе к жилью лицам, принадлежащим к другой группе, был бы допустим, если бы речь шла лишь о совместном использовании домовладельцем и жильцом общих помещений, таких как лестница или общий сад, в здании с несколькими отдельными жилыми помещениями.

В. Специальные меры

60. Цель осуществления специальных мер может иметь особое значение в борьбе с системной дискриминацией путем учета потребностей групп, пострадавших от исторических или стойких предрассудков. Важным аспектом принципа недискриминации является критическое рассмотрение случаев и практики дифференцированного обращения⁵⁷.

61. Многие государства содействуют проведению в жизнь определенных стратегий, планов и программ для продвижения принципа равноправия в доступе к жилью, и на примерах таких стратегий, планов и программ можно составить весьма четкое представление о тех вариантах позитивных мер, которые способны помочь уменьшить и устранить дискриминацию в реализации права на достаточное жилище. В широком смысле такие мероприятия, проводимые на национальном и местном уровнях, направлены на обеспечение равенства и недискриминации конкретных групп населения в отношении возможностей получения доступного социального/государственного жилья, а также аренды или домовладения на рынке частного жилья, и демонстрируют, каким образом органы государственного управления разного масштаба и уровня могут способствовать осуществлению различных видов позитивных мер.

1. Меры на национальном уровне

62. На национальном уровне различные государства активно принимают специальные меры в целях расширения доступа к жилью групп населения. Например, в Колумбии Министерство жилищного строительства в сотрудничестве с другими субъектами разработало программу по расширению доступа мигрантов к недорогому жилью путем предоставления временных субсидий на аренду жилья уязвимым семьям мигрантов в городах с наибольшей концентрацией мигрантов⁵⁸. В Чили государство расширило доступ к жилью конкретных уязвимых групп путем заключения межведомственных соглашений о сотрудничестве между Министерством жилищного строительства и конкретными государственными агентствами в интересах содействия доступу уязвимых групп к жилищным субсидиям и программам⁵⁹. В Соединенных Штатах федеральным правительством недавно были приняты меры для повторного введения в действие правила позитивного продвижения принципа справедливого обеспечения жильем⁶⁰,

⁵⁷ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 32 (2009), п. 8.

⁵⁸ Заявление правительства Колумбии, сделанное 30 апреля 2021 года в ходе публичных консультаций с государствами, международными организациями и структурами Организации Объединенных Наций.

⁵⁹ См. данные, предоставленные Министерством жилищного и городского строительства Чили.

⁶⁰ Joseph R. Biden, Jr., President of the United States of America, "Memorandum on redressing our nation's and the federal government's history of discriminatory housing practices and policies", 26 January 2021 (Джозеф Р. Байден-младший, президент Соединенных Штатов

федеральных правил, которые нацелены на активную борьбу с дискриминацией в сфере жилья и требуют от местных властных структур, получающих федеральное финансирование, изучить препятствия на пути обеспечения справедливого доступа к жилью и разработать планы по их устранению.

2. Меры на местном уровне

63. Специальные меры по борьбе с дискриминацией в вопросах жилья принимаются и местными органами власти. Местные власти могут играть решающую роль в борьбе с дискриминацией и обеспечении справедливого доступа к жилью благодаря тому, что наделены главными полномочиями в вопросах регулирования землепользования и аренды жилья. В Барселоне, Испания, на муниципальном уровне было создано подразделение по борьбе с дискриминацией, которое в сотрудничестве с группами гражданского общества отслеживает случаи дискриминации, включая дискриминацию в сфере жилья⁶¹. Это подразделение выявило дискриминационные модели на рынке частной недвижимости, особенно со стороны арендодателей по отношению к жителям с иностранными фамилиями, и подготовило информационную кампанию для решения этой проблемы. В Буэнос-Айресе национальная правозащитная организация Defensoría del Pueblo de la Nación играет центральную роль в обеспечении доступа к правосудию в случаях дискриминации в сфере жилья и принимает специальные меры для дальнейшего удовлетворения потребностей уязвимых групп, например, активно поддерживая жителей в процессах переселения, чтобы обеспечить надлежащее решение жилищного вопроса, и учитывая особые потребности лиц, оказавшихся в ситуации бездомности, путем проведения общегородской переписи населения⁶². В Вийёрбане, Франция, местный муниципалитет является частью национальной ассоциации «гостеприимных городов и территорий» и уделяет приоритетное внимание программам, направленным на содействие интеграции мигрантов. Это включает предоставление временного жилья мигрантам и отслеживание случаев дискриминации, в том числе в жилищной сфере, а также оказание жертвам дискриминации поддержки в получении доступа к системе правосудия⁶³.

VII. Доступ к средствам правовой защиты и правосудию

64. Жертвы жилищной дискриминации нуждаются в эффективных средствах правовой защиты от дискриминации, в том числе в средствах правовой защиты от системной дискриминации в жилищной сфере. Это включает доступ к правосудию по вопросам жилищной дискриминации, которой подвергаются отдельные лица или сообщества, но также может потребовать более широких правовых и политических средств защиты, таких как специальные меры, предусмотренные для преодоления структурной дискриминации, которой подвергаются отдельные группы.

65. Обязанность государств обеспечивать равенство и недискриминацию подразумевает обязанность обеспечить эффективное расследование независимыми органами обвинений в дискриминации в сфере жилья, а также реальные

Америки, «Меморандум об исправлении истории дискриминационной жилищной практики и политики нашей страны и федерального правительства», 26 января 2021 года).

⁶¹ Заявление муниципалитета Барселоны, сделанное 14 мая 2021 года в ходе консультации общественности с местными и региональными органами власти.

⁶² Данные предоставлены коллегией адвокатов, оказывающих помощь в вопросах доступа к правосудию, автономного города Буэнос-Айрес, Аргентина.

⁶³ Заявление заместителя мэра Вийёрбана, сделанное 14 мая 2021 года в ходе консультации общественности с местными и региональными органами власти.

способы предоставления жертвам компенсации и гарантий неповторения дискриминации.

66. Кроме того, государства должны обеспечить, чтобы за дискриминацию частных субъектов в сфере жилья применялись соответствующие санкции, достаточно суровые, чтобы эффективно препятствовать жилищной дискриминации. В большинстве случаев действия частных субъектов, приводящие к дискриминации, могут эффективно пресекаться посредством законодательных или политических мер, а не путем обращения граждан в суд.

67. Суды сами по себе не отвечают за обеспечение правосудия в отношении дискриминации в жилищной сфере. Как отмечалось в докладе предыдущего мандатария ([A/HRC/40/61](#)), доступ к правосудию в связи с правом на достаточное жилище обычно может быть лучше всего обеспечен с помощью целого ряда и сочетания административных, внесудебных и судебных механизмов, которые должны быть легко доступны для жертв жилищной дискриминации на местном, национальном или международном уровнях. В случае, если внесудебные механизмы не могут обеспечить эффективных средств правовой защиты, жертвам жилищной дискриминации не должно быть запрещено добиваться справедливости через официальную судебную систему.

А. Внесудебные механизмы

68. Омбудсмены, органы, занимающиеся вопросами недискриминации и равенства на местном и национальном уровнях, юридические отделы союзов квартиросъемщиков и национальные правозащитные учреждения должны играть важную роль в борьбе с различными формами жилищной дискриминации, принимая жалобы и предоставляя консультации пострадавшим, выступая посредниками между квартиросъемщиками, домовладельцами, кредитующими структурами и государственными учреждениями и проводя переговоры о внесудебном урегулировании. Их услуги должны предоставляться по низким ценам, а лицам, не имеющим дохода или имеющим очень низкий доход, — предоставляться бесплатно.

69. Важно, чтобы органы по вопросам равенства также имели мандат на изучение всех запрещенных оснований для дискриминации в соответствии с международным правом прав человека. Помимо анализа индивидуальных жалоб, они также должны иметь возможность отвечать на коллективные жалобы и обладать компетенцией самостоятельно проводить исследования и составлять отчеты для анализа конкретных и системных форм жилищной дискриминации и принятия соответствующих мер и представлять рекомендации местным, региональным или национальным парламентам и правительствам. В качестве свежего примера можно обратиться к опыту Канады, где канцелярия федерального адвоката по жилищным вопросам может, согласно Закону о национальной жилищной стратегии 2019 года, получать сообщения от отдельных лиц и групп по системным вопросам и представлять выводы и рекомендации правительству.

70. Внесудебные механизмы также могут играть важную роль в информировании арендаторов, домовладельцев, маргинализированных сообществ и других субъектов жилищного сектора об их правах и обязанностях, в повышении осведомленности общественности и в осуществлении независимого мониторинга дискриминации в вопросах жилья. Например, Федеральное антидискриминационное агентство Германии провело исследование расовой дискриминации на рынке жилья в Германии, организовало информационно-просветительскую кампанию и опубликовало руководство для арендаторов, домовладельцев и консультационных бюро по вопросам дискриминации в жилищной сфере,

разъясняющее национальную правовую базу и возможности в плане подачи жалоб и вмешательства.

В. Судебные механизмы

71. В конечном итоге важно также, чтобы жертвы дискриминации в жилищной сфере могли добиваться справедливости через официальную судебную систему. Однако даже в странах с хорошо развитым антидискриминационным законодательством в судах рассматривается немного дел, связанных с жилищной дискриминацией.

72. Так, во Франции, по данным национального органа по вопросам равноправия, за 10 лет в суды поступило всего 10 дел о дискриминации в доступе к социальному жилью, и из них только по 2 делам были вынесены решения, в которых было подтверждено, что истцы действительно стали жертвами дискриминации⁶⁴. В Южной Африке или Соединенных Штатах, где существуют правовые возможности для борьбы с дискриминацией, о чем уже упоминалось выше, данные об опыте судебного вмешательства в целях решения проблемы дискриминации в жилищной сфере являются фрагментарными и неутешительными. В других странах, таких как Индия или Израиль, судебное вмешательство в существенной степени способствовало формированию и поддержанию дискриминации⁶⁵.

73. Столь удручающая картина реального положения дел в этой области в глобальном масштабе обусловлена рядом причин: многие люди, ставшие жертвами дискриминации в сфере жилья, не имеют средств, чтобы добиваться исправления ситуации через судебную систему, не решаются добиваться справедливости из-за отсутствия доверия или сталкиваются с трудностями при доказательстве того, что они действительно стали жертвами дискриминации по запрещенному основанию. Возможность оказаться жертвой отмщения, продолжительные или трудоемкие процессы и редкие случаи успешного разрешения дел отбивают у них желание добиваться справедливости через официальную систему правосудия. Вместо того чтобы вступать в борьбу в судебных инстанциях, жертвы часто предпочитают сосредоточить свои усилия на поиске альтернативного жилья, и дискриминация в вопросах жилья продолжается, оставаясь безнаказанной.

С. Международные механизмы

74. С помощью региональных и международных механизмов подачи жалоб жертвам жилищной дискриминации до сих пор предоставлялась лишь ограниченная поддержка. Одна из причин заключается в том, что многие государства еще не согласились с тем, что международные органы по правам человека, такие как Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, могут

⁶⁴ См. материалы, предоставленные организацией «Правозащитники» (*Defenseur des droits*).

⁶⁵ См. Balakrishnan Rajagopal, "Pro-human rights but anti-poor? A critical evaluation of the Indian Supreme Court from a social movement perspective", *Human Rights Review*, vol. 18, No. 3 (2007); Gautam Bhan, *In the Public's Interest: Evictions, Citizenship and Inequality in Contemporary Delhi* (Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2016); D. Asher Ghertner, *Rule by Aesthetics: World-Class City Making in Delhi* (New York, Oxford University Press, 20015) и Alexandre Kedar, Ahmad Amara and Oren Yiftachel, *Emptied Lands: A Legal Geography of Bedouin Rights* (Stanford, California, Stanford University Press, 2018).

См. также данные, предоставленные центром «Адалах»; Центром защиты права палестинцев на проживание и прав беженцев «Бадиль»; Сетью по вопросам жилищных и земельных прав — Международной коалицией «Хабитат» и Вриндой Гровер, адвокатом Верховного суда Индии.

принимать индивидуальные жалобы. Хотя несколько дел, касающихся права на жилище, были рассмотрены в соответствии с Факультативным протоколом к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, который предусматривает возможность подачи отдельными лицами жалоб после исчерпания внутренних средств правовой защиты, на сегодняшний день его ратифицировали только 26 государств.

75. Процедура представления сообщений, предусмотренная мандатом Специального докладчика, продолжает оставаться важным средством борьбы для лиц, подвергшихся дискриминации в жилищной сфере. Однако следует отметить, что обеспечение действенной помощи жертвам жилищной дискриминации таким способом имеет серьезные ограничения. Специальный докладчик может поднимать вопросы, касающиеся случаев дискриминации в сфере жилья, с правительствами соответствующих государств и другими заинтересованными сторонами, включая коммерческие предприятия, но, учитывая его широкий мандат и ограниченные возможности, Специальный докладчик может принимать меры только в отношении небольшого числа отобранных ключевых случаев серьезной дискриминации, носящей систематический или стратегический характер. Ни договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека, ни Специальный докладчик не имеют никаких правоприменительных полномочий, которые могли бы гарантировать, что жертвам действительно будет предоставлено эффективное средство правовой защиты.

76. На региональном уровне возможные пути для заслушивания жалоб, связанных с дискриминацией в сфере жилья, носящей системный характер, обеспечивают Межамериканская система с ее средствами правовой защиты «ампаро», предусмотренными в пункте 1 статьи 25 Американской конвенции о правах человека⁶⁶, либо Европейский комитет по социальным правам.

77. Большинство же процедур рассмотрения жалоб на международном уровне зависят от доброй воли национальных властей в части выполнения их решений и рекомендаций. Очень многое об эффективности системы прав человека говорит то, что по прошествии стольких десятилетий такая основополагающая норма, как недискриминация, так и не реализована надлежащим образом в законодательстве и на практике.

VIII. Рекомендации в адрес государств и других субъектов

78. Специальный докладчик рекомендует государствам, региональным, местным и другим органам государственной власти, государственным и частным поставщикам жилья, в зависимости от обстоятельств:

а) **принять всеобъемлющее антидискриминационное законодательство, охватывающее все защищаемые группы, включая: женщин; детей; инвалидов; лиц, относящихся к сообществу ЛГБТКИ+; мигрантов, внутренне перемещенных лиц и беженцев; иностранцев; лиц, относящихся к расовым, этническим или религиозным группам и меньшинствам, а также лиц, живущих в ситуации бездомности или в неформальных поселениях, и запретить любые формы дискриминации в отношении права на достаточное жилище со стороны всех государственных и частных структур, включая государственные и частные организации, предоставляющие жилье и кредиты;**

⁶⁶ См. также Межамериканский суд по правам человека, консультативное заключение ОС-9/87 от 6 октября 1987 года, п. 23.

b) пересмотреть действующее жилищное, арендное, земельное, строительное, градостроительное, зональное, банковское, регистрационное и социальное законодательство и связанные с ним нормативные акты, чтобы убедиться, что в них предусмотрены меры в целях предотвращения и запрещения дискриминации в отношении всех элементов права на достаточное жилище в соответствии с международным правом прав человека;

c) создать доступные и достаточно обеспеченные ресурсами внесудебные механизмы, такие как органы по вопросам равенства, омбудсмены, национальные институты по правам человека и защитники жилищных прав, на местном, региональном и национальном уровнях, которые обладали бы компетенцией расследовать индивидуальные и коллективные жалобы на жилищную дискриминацию, включая системные формы жилищной дискриминации, и отслеживали бы случаи дискриминации в отношении жилья посредством проведения статистического анализа, опросов и других средств, выносили бы рекомендации в целях ликвидации жилищной дискриминации и предоставляли бы юридические консультации и эффективные средства правовой защиты жертвам жилищной дискриминации. Такие органы должны обладать компетенцией передавать дела о дискриминации в сфере жилья в суды, которые должны быть наделены соответствующими полномочиями. Если такие органы уже существуют, необходимо повышать уровень их профессиональной компетенции и лучше обеспечивать их ресурсами, чтобы они могли должным образом выполнять возложенные на них функции;

d) собирать и публиковать на регулярной основе данные о жилье и дискриминации в вопросах жилья в разбивке по возрасту, полу, доходам, расе, инвалидности, этнической принадлежности, религии, национальности, принадлежности к меньшинствам, сексуальной ориентации, месту проживания, статусу внутренне перемещенного лица, беженца и месту жительства, а также жилищному статусу (например, бездомный, неформальный, формальный, арендатор или домовладелец) и по любой другой принадлежности к соответствующей группе, с тем чтобы отслеживать положение дел с дискриминацией в отношении жилья, включая пригодность для проживания, ценовую доступность и доступность жилья и услуг, гарантии владения жильем и доступ к правосудию и средствам правовой защиты;

e) обеспечить, чтобы сбор таких данных о жилищной дискриминации осуществлялся при участии и отражал опыт групп, затронутых жилищной дискриминацией или подверженных риску ее возникновения, и чтобы предложения, подготовленные по результатам проведенной аналитической работы, включали мнения групп о том, как можно преодолеть жилищную дискриминацию, с которой они сталкиваются;

f) разработать схемы обеспечения в достаточном объеме компенсации и возмещения ущерба жертвам дискриминации в сфере жилья, особенно тем, кто принадлежит к исторически маргинализированным группам;

g) регулярно отслеживать и выявлять любые формы системной дискриминации в отношении жилья, а также принимать специальные меры и проводить политику на национальном, региональном и местном уровнях в целях ликвидации такой дискриминации в соответствии с международным правом прав человека;

h) обеспечить, чтобы союзы квартиросъемщиков, ассоциации по защите прав потребителей и другие государственные или частные

организации, оказывающие консультационные услуги, были надлежащим образом подготовлены и оснащены для предоставления жертвам жилищной дискриминации эффективных юридических консультаций и социальной защиты;

i) обеспечить, чтобы в жилищном и антидискриминационном законодательстве были предусмотрены такие штрафы и санкции за дискриминацию в сфере жилья, совершенную государственными органами и частными организациями, включая государственных и частных поставщиков жилья, которые служили бы достаточно эффективным сдерживающим фактором в этом плане;

j) обеспечить обучение работников судебной системы, административных и градостроительных органов, а также частных организаций, функционирующих в жилищном секторе, таких как агенты по недвижимости, основным элементам и требованиям антидискриминационных законов и стратегий, включая международные стандарты в области прав человека, в целях поощрения применения законов справедливым и независимым образом;

k) проводить кампании по повышению информированности широкой общественности для обеспечения большей осведомленности о недискриминации при предоставлении жилья и связанных с ним услуг, уделяя особое внимание исторически маргинализированным группам, которые подвергаются повышенному риску дискриминации в жилищной сфере.
