



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 July 2021
Russian
Original: English

Семьдесят шестая сессия

Пункт 75 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**

Права людей с инвалидностью

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах людей с инвалидностью Джерарда Куинна, представленный в соответствии с резолюцией [44/10](#) Совета по правам человека.

* [A/76/150](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах людей с инвалидностью Джерарда Куинна

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах людей с инвалидностью Джерард Куинн рассматривает вопрос о защите прав людей с инвалидностью в контексте вооруженного конфликта. В докладе подводятся итоги диалога, начало которого было положено резолюцией [2475 \(2019\)](#) Совета Безопасности, с целью продолжить дискуссию на эту тему в свете положений Конвенции о правах инвалидов и международного гуманитарного права.

Содержание

I. Введение	4
II. Цель	4
III. Инвалидность и мир и безопасность: на пути к повышению представленности	7
A. Ценности: преобразовательные идеи Конвенции о правах инвалидов в контексте поступательного процесса установления мира	7
B. Все этапы конфликта и установления мира: неравномерная представленность интересов людей с инвалидностью.	10
IV. Выводы и рекомендации.	23
A. Выводы	23
B. Рекомендации по всем этапам поступательного процесса установления мира	24

I. Введение

1. В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о правах людей с инвалидностью Джерард Куинн рассматривает вопрос о защите прав людей с инвалидностью и их участии во всех этапах поступательного процесса установления мира, включая ситуации вооруженного конфликта. В системе Организации Объединенных Наций данный процесс описывается как «предотвращение и разрешение конфликтов, поддержание мира, миростроительство и долгосрочное развитие»¹.

2. При подготовке своего доклада Специальный докладчик проанализировал 39 ответов на вопросник, посвященный стратегиям, их практической реализации и учету коллективного мнения, который был разослан государствам, военным структурам, национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества, включая организации людей с инвалидностью². Кроме того, 1 июня 2021 года Специальный докладчик также провел консультацию с группой экспертов, в которую вошли представители государств, гражданского общества, научных учреждений и организаций людей с инвалидностью. Специальный докладчик выражает глубокую признательность всем государствам, национальным правозащитным учреждениям, местным органам власти, структурам Организации Объединенных Наций, организациям гражданского общества и ученым, которые приняли участие в этих консультациях и внесли свой ценный вклад.

II. Цель

3. На сегодняшний день мандатарии специальных процедур и договорные органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами конфликтов и мира, имеют богатый опыт работы, и настоящий доклад следует рассматривать как ее составную часть, ориентированную на вопросы инвалидности.

4. Возможно, самое серьезное воздействие Конвенции о правах инвалидов заключалось в изменении доминирующего представления о людях с инвалидностью. В прошлом они рассматривались как объекты, которыми необходимо управлять или о которых следует заботиться, а не как субъекты, способные самостоятельно определять свой жизненный путь и играть активную роль в определении судьбы своих стран. Это традиционное представление было выработано и закреплено законами, стратегиями и целыми системами, относящимися к различным областям. Во всех этих областях медленно и постепенно происходит переоценка и смена направления: они подвергаются переосмыслению на основе новой отправной точки — субъектности или неотъемлемой индивидуальности людей с инвалидностью и обновленной концепции вовлечения и участия, призванной устранять барьеры и оказывать преобразующее воздействие.

5. Аналогичное утверждение справедливо и в отношении всего спектра законов, стратегий и видов практики, касающихся вопросов мира. Поддержание мира имеет непреходящую важность, поскольку сложно представить себе эффективный режим защиты прав человека в отсутствие мира. Мир очень хрупок. Несмотря на присутствующий в Уставе Организации Объединенных Наций

¹ António Guterres, “Vision statement: challenges and opportunities for the United Nations”, 2016.

² См. www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/Disability-inclusiveInternationalCooperation.aspx.

запрет на применение силы³, сегодня во многих районах мира бушуют конфликты. Иногда в этих конфликтах участвуют разные государства, но чаще всего они связаны с внутригосударственными распрями, которые по своей сути представляются бесконечными. Как правило, эти конфликты разворачиваются в городах. Вне зависимости от их происхождения и природы такие конфликты почти всегда влекут за собой масштабные и разрушительные последствия для всего гражданского населения и усложняют процесс восстановления.

6. В центре внимания настоящего тематического доклада находится влияние срыва мирных процессов и возникновения конфликтов на людей с инвалидностью, которые составляют около 15 процентов населения любой страны⁴.

7. Основной проблемой, требующей решения, является отсутствие учета — или недостаточный учет — интересов людей с инвалидностью в нормах и практике, формировавшихся в течение десятилетий на всех этапах конфликта и постепенного установления мира:

- эта проблема касается предотвращения конфликтов и недооцениваемой до сих пор роли людей с инвалидностью и представляющих их организаций в предотвращении срывов, способных привести к конфликту;
- эта проблема касается международного гуманитарного права и недостаточной представленности гражданских лиц с инвалидностью в нормах, касающихся защиты гражданского населения в ходе конфликтов, которые в остальном проработаны весьма тщательно;
- эта проблема касается международного уголовного права и того факта, что преступления против людей с инвалидностью, вероятно, представлены в нем не настолько широко, насколько того требует ситуация;
- эта проблема касается гуманитарной деятельности, которая в прошлом отличалась недостаточной полезностью или доступностью для людей с инвалидностью;
- эта проблема касается разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов, многие из которых приобрели инвалидность или получили травму в ходе конфликта;
- эта проблема касается операций по поддержанию мира и их пока еще ограниченного внимания к вопросам инвалидности;
- наконец, эта проблема касается операций по миростроительству и по-прежнему ограниченных возможностей для людей с инвалидностью сыграть роль в создании более инклюзивного будущего для своего общества в постконфликтных ситуациях.

8. Предпринятый в Конвенции фундаментальный пересмотр норм учитывается во всех направлениях политики, связанных с миром и конфликтами, и оказывает на них влияние. В последние годы большое внимание уделяется международному гуманитарному праву и необходимости добавить дополнительные детали в его в остальном точно сформулированные нормы по защите гражданского населения, с тем чтобы обеспечить более полный учет обстоятельств, прав и потребностей людей с инвалидностью.

9. Подобная концепция достойна похвалы и совершенно верна, однако ее необходимо расширить. С одной стороны, понятие «защиты» в контексте Конвенции является частью более широкой повестки дня, связанной с

³ См. Устав Организации Объединенных Наций, ст. 2 (п. 4).

⁴ ВОЗ, Всемирный банк, Всемирный доклад об инвалидности, Женева, 2011.

индивидуальностью, инклюзией и участием в смысле возможности человека активно воздействовать на мир. Для того чтобы эта концепция оказалась действительно эффективной и устойчивой, в ней необходимо учесть весь спектр законов и стратегий, связанных с поддержанием мира и его восстановлением в постконфликтных ситуациях.

10. Следует подчеркнуть, что Конвенция применяется во всех ситуациях и не допускает отступлений или приостановки действия ее положений во время чрезвычайного положения, иностранной оккупации, стихийного бедствия или вооруженного конфликта⁵. Это означает, что в ходе конфликтов Конвенция и международное гуманитарное право применяются параллельно⁶. Несмотря на отсутствие иерархии среди международных норм или договоров, отмечается энергичное стремление не допустить раздробленности и достичь большей гармонии между различными областями.

11. Данный анализ также подкреплен соответствующими положениями целей в области устойчивого развития, включая цель 10 («Сокращение неравенства внутри стран и между ними»), цель 11 («Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов») и цель 16 («Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»). Эти цели напрямую касаются развития и системных изменений, которые приобретают высокую актуальность при всестороннем изучении поступательного процесса установления мира.

12. В первой части настоящего доклада Специальный докладчик подготавливает почву для дальнейшего обсуждения, поясняя содержащийся в Конвенции о правах инвалидов глубокий пересмотр норм. Как будет показано далее, фундаментом этого пересмотра выступает внимание к личности людей с инвалидностью (их индивидуальному и коллективному мнению), а также более всеохватная и глубокая концепция равенства, инклюзии и участия. Важно отметить, что резолюция 2475 (2019) Совета Безопасности знаменует собой историческую веху в расширении этой концепции, позволившую включить в нее, например, роль людей с инвалидностью в миростроительстве. Поставленная при разработке настоящего доклада цель заключалась в том, чтобы внести вклад в углубление обсуждения, инициированного резолюцией Совета Безопасности.

13. Во второй части настоящего доклада Специальный докладчик описывает различные области политики, имеющие отношение к вопросам мира и конфликтов, определяет конкретные сферы недостаточной представленности людей с инвалидностью и ее негативное влияние на них. Основной причиной этого негативного влияния является непродуманность, которая не только отражает, но и закрепляет отсутствие представленности. Многие утверждают, что представленность людей с инвалидностью на различных этапах процесса остается неравномерной. Основная задача состоит в том, чтобы представить, как будут выглядеть эти области политики в случае принятия гораздо более целенаправленных мер для привлечения внимания к проблемам инвалидности, воспитания повышенной внимательности к отличиям, связанным с инвалидностью, обеспечения активного вовлечения и участия людей с инвалидностью.

⁵ Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 29 (2001).

⁶ Помимо Конвенции о правах инвалидов, единственным договором в области прав человека, в котором присутствует аналогичное положение, является Конвенция о правах ребенка (ст. 38).

14. В третьей части настоящего доклада Специальный докладчик излагает ряд общих выводов, а также приводит более конкретные рекомендации для всех этапов конфликта и установления мира, призванные привлечь повышенное внимание к вопросам инвалидности. Эти рекомендации не представляют собой нечто непреложное и окончательное: их цель — внести вклад в определение хода более широкой дискуссии о привлечении внимания к теме инвалидности в мирном процессе.

III. Инвалидность и мир и безопасность: на пути к повышению представленности

A. Ценности: преобразовательные идеи Конвенции о правах инвалидов в контексте поступательного процесса установления мира

Основные ценности

15. В Конвенции о правах инвалидов на первый план выступают четыре ведущие темы, имеющие непосредственное отношение к каждому из этапов поступательного процесса установления мира.

Устранение дисбаланса в традиционной программе защиты

16. Защита как таковая не отменяется. Она предусмотрена Конвенцией (см. ст. 16 о свободе от эксплуатации, насилия и надругательства). Тем не менее теперь она лишена своего исходного патерналистского характера. В некотором смысле в Конвенции признается, что такого понятия, как по своей природе уязвимое лицо, не существует: есть только лица с инвалидностью, оказавшиеся в уязвимой ситуации. Тем самым Конвенция подчеркивает необходимость борьбы с этой навязанной уязвимостью. Например, помещение человека в городское социальное учреждение, безусловно, становится ситуацией повышенного риска в условиях современной войны, которая, как правило, разворачивается в городах. В ст. 16 также содержится требование положить конец безнаказанности. Таким образом в ней признается историческое отсутствие внимания к проблемам людей с инвалидностью со стороны системы обеспечения правопорядка и выражается стремление к изменению такого положения.

17. Следовательно, Конвенция не отменяет необходимость в защите, но утверждает ее на принципиально ином основании. Подобная переоценка влечет за собой четкие последствия для законов и стратегий, касающихся всех этапов поступательного процесса установления мира и, вероятно, чрезмерно сосредоточенных на медицинской стороне инвалидности в ущерб нравственной субъектности людей с инвалидностью, а также для более широкой взаимосвязанной системы прав, в рамках которой следует понимать защиту.

Личностность: от медицинского объекта к человеческому субъекту

18. В основе Конвенции лежит принцип личностности, самостоятельности и права голоса людей с инвалидностью. По большей части эти основы отражены в ст. 12 (о правоспособности), ст. 19 (о праве на самостоятельный образ жизни в местном сообществе) и ст. 4 (п. 3) (о праве на консультирование). Подобный акцент на индивидуальности человека оказывает серьезное влияние на традиционную концепцию власти и нацелен на то, чтобы вновь привлечь внимание к личности и вернуть ей власть над собственной жизнью. Вместо того чтобы рассматривать людей с инвалидностью как объекты, которыми необходимо

управлять или о которых следует заботиться, новая концепция позволяет относиться к ним как к полноценным нравственным субъектам, способным и желающим управлять своей жизнью. Подобный подход представляет собой полезное противоядие от господствовавшего ранее патернализма.

Равенство: позитивное приспособление к отличиям, связанным с инвалидностью

19. Одним из опорных пунктов Конвенции также является масштабная и содержательная теория равенства (ст. 1 и 5). Полезно отметить, что Комитет по правам инвалидов разработал теорию «инклюзивного равенства», отраженную в ст. 5⁷. Согласно его авторитетной точке зрения, эта теория основана на четырех элементах, которые включают в себя: а) признание ключевой роли личности и самостоятельности людей с инвалидностью; б) позитивное уважение и приспособление к отличиям, связанным с инвалидностью; в) уважение разнообразия инвалидности как одного из аспектов человеческого существования; d) перестройка системы социальной и прочей поддержки, позволяющая укрепить, а не ослабить все вышеперечисленные элементы.

20. Все эти элементы играют важную роль при анализе полноценности традиционных подходов к мирному процессу. Однако акцент на необходимости позитивного приспособления к отличиям, связанным с инвалидностью, и на праве участвовать в процессах, затрагивающих самого человека, имеет особую важность.

Возможность человека активно воздействовать на мир: вовлечение и участие

21. В Конвенции содержится многогранная теория вовлечения и участия во всех сферах жизни. Важно отметить, что вовлечение в процессы, определяющие коллективную жизнь народа, предусмотрено в ст. 29 об участии в политической и общественной жизни. Даже если в Конвенции отсутствовала бы ст. 29, это положение косвенно изложено в ст. 4 (п. 3), где предусматривается обязательство тесно консультироваться с инвалидами при разработке законов, стратегий и практики, касающихся этой группы населения. Бесспорно, это обязательство охватывает все этапы поступательного процесса установления мира. На первый план выходит как индивидуальная, так и коллективная субъектность людей с инвалидностью.

Основные ценности, применяемые в ситуациях риска

Статья 11 Конвенции: связь с ситуациями риска и чрезвычайными гуманитарными ситуациями

22. Разработчики Конвенции осознавали воздействие этих ценностей, прав и обязательств в контексте методов реагирования государств на бедствия, будь то вооруженные конфликты, прочие гуманитарные кризисы или стихийные бедствия. Таким образом, известная ст. 11 Конвенции, посвященная ситуациям риска и чрезвычайным гуманитарным ситуациям, гласит, что государства-участники принимают «в соответствии со своими обязательствами по международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право прав человека, все необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности инвалидов» во время вышеупомянутых чрезвычайных ситуаций.

23. При прочтении в контексте Конвенции термин «защита» в рамках международного гуманитарного права приобретает два новых аспекта. Прежде всего,

⁷ Комитет по правам инвалидов, замечание общего порядка № 6 (2018).

в соответствии с представлением Комитета по правам инвалидов о понятии равенства, защита означает особое внимание к отличиям, связанным с инвалидностью, в действующих нормах в отношении защиты, а также позитивное приспособление к этим отличиям. Безусловно, подобные меры позволят добиться большей представленности людей с инвалидностью в контексте международного гуманитарного права. Во-вторых, это понятие означает включение программы «защиты» в более широкую повестку дня, охватывающую темы индивидуальности, равенства, социальной вовлеченности и участия. Защита никогда не бывает полностью отделена от более масштабной повестки дня и, возможно, представляет собой необходимый первый шаг к обеспечению (или восстановлению) прав людей с инвалидностью.

Резолюция 2475 (2019) Совета Безопасности: выстраивание связей

24. Эта расширенная повестка дня четко отражена в исторической резолюции Совета Безопасности 2475 (2019) о защите гражданских лиц — инвалидов в ситуациях вооруженного конфликта. Основное внимание в этой резолюции уделяется обязанностям по защите (пп. 1 и 8), предоставлению помощи (пп. 3, 4 и 5), консультированию (п. 6) и пресечению безнаказанности за преступные действия (п. 2). Кроме того, в ней содержится призыв к наращиванию потенциала всех структур Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами поддержания мира и миростроительства (п. 7), а также отражена необходимость уделять повышенное внимание инвалидам в докладах Генерального секретаря (п. 9) и вести постоянный диалог между организациями гражданского общества, представляющими интересы инвалидов, и Советом Безопасности (п. 10). Последний пункт косвенно означает, что гражданское общество также должно развивать свой потенциал для конструктивного взаимодействия с государством на всех этапах мирного процесса и пользоваться поддержкой в этой сфере.

25. Основной вывод, который следует из резолюции Совета Безопасности, заключается в том, что в нормах международного гуманитарного права должно уделяться гораздо больше внимания правам и привязанным к конкретным ситуациям потребностям людей с инвалидностью. В любом случае подобный вывод представляет собой логическое продолжение позиции Комитета в отношении равенства и необходимости учитывать связанные с инвалидностью отличия (а также позитивно приспосабливаться к ним) во многих стратегических областях. В резолюции 2475 (2019) открыто поддерживается точка зрения, согласно которой программа «защиты» как таковая является частью более широкой повестки дня на всех этапах мирного процесса.

Стратегия Организации Объединенных Наций по инклюзии людей с инвалидностью: платформа для преобразования операций Организации Объединенных Наций в пользу мира в соответствии с Конвенцией

26. В марте 2019 года была принята Стратегия Организации Объединенных Наций по инклюзии людей с инвалидностью⁸, задача которой заключается в том, чтобы обеспечить самостоятельную оптимизацию вклада Организации Объединенных Наций в реализацию целей Конвенции силами учреждений и программ Организации. Стратегия преследует четыре взаимосвязанные цели: а) развитие лидерского потенциала в рамках всей системы Организации Объединенных Наций (включая специализированные учреждения и страновые группы); б) стратегическое планирование основных видов деятельности в целях обеспечения учета интересов людей с инвалидностью; в) разработка стратегий, конкретно ориентированных на людей с инвалидностью; г) организация коллективов,

⁸ См. <https://www.un.org/ru/content/disabilitystrategy/>.

обладающих конкретными знаниями в области инвалидности и прав людей с инвалидностью. Стратегия включает в себя механизм подотчетности учреждений с подробными показателями по всем четырем целям.

27. Стратегия имеет большое значение для деятельности Организации Объединенных Наций, касающейся всех этапов мирного процесса. Она в равной степени касается Департамента по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департамента операций в пользу мира Секретариата. Секция по разоружению, демобилизации и реинтеграции в составе последнего из них в настоящее время ведет работу над блоком, касающимся людей с инвалидностью. Кроме того, входящая в состав этого же департамента Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, в настоящее время разрабатывает стандарт помощи жертвам в рамках Международных стандартов противоминной деятельности.

28. В опубликованном недавно докладе Генерального секретаря о реализации Стратегии приведены позитивные примеры успешной инклюзии людей с инвалидностью в рамках всей системы Организации Объединенных Наций⁹. В целом результаты анализа, проведенного в ходе подготовки этого доклада, указывают на обнадеживающие успехи в работе фондов, программ и специализированных учреждений. На фоне выявленного отставания Секретариата по ряду показателей некоторые департаменты, управления и региональные комиссии показали лучшие результаты, чем Секретариат в целом. В некоторых случаях миссии по поддержанию мира и специальные политические миссии начали разрабатывать конкретные планы действий по обеспечению инклюзии людей с инвалидностью и в настоящее время предпринимают усилия по повышению осведомленности и наращиванию потенциала для эффективной инклюзии людей с инвалидностью. Эти меры представляют собой позитивный признак успеха, который будет развиваться в дальнейшем. Генеральный секретарь с большим оптимизмом смотрит в будущее, отмечая, что принятие Стратегии стало катализатором для операций по поддержанию мира и специальных политических миссий и заставило их задуматься о вопросах инвалидности, которым они ранее не уделяли внимания.

В. Все этапы конфликта и установления мира: неравномерная представленность людей с инвалидностью

Справочная информация

Изменчивый характер военных действий и влияние конфликтов на людей с инвалидностью

29. За время, прошедшее с момента окончания Второй мировой войны, влияние, продолжительность и масштабы вооруженных конфликтов претерпели кардинальные изменения. Рост урбанизации привел к тому, что вооруженные конфликты все чаще разворачиваются в городах и густонаселенных районах, а последствия насилия тяжелым бременем ложатся на гражданское население¹⁰. Применение оружия взрывного действия большой разрушительной силы в городских районах приводит к нарушению работы, ухудшению качества услуг и разрушению служб жизнеобеспечения, даже если они не являются непосредственными объектами нападения. Оставшись таким образом без жизненно необходимых услуг, население вынуждено перемещаться, пытаясь покинуть арену

⁹ A/75/314.

¹⁰ *International Committee of the Red Cross (ICRC), International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict: Recommitting to Protection in Armed Conflict on the 70th Anniversary of the Geneva Conventions* (Geneva, 2019), p. 16.

боевых действий в поисках безопасности, еды, воды и медицинской помощи. На фоне распространенности затяжных конфликтов общее влияние подобных ситуаций на людей с инвалидностью, в значительной степени обусловленное ухудшением качества и прекращением работы систем и служб жизнеобеспечения и поддержки, продолжает усиливаться, создавая тем самым новые препятствия в дополнение к уже существующим. Вероятно, в будущем, когда военные действия будут все больше зависеть от автономных систем вооружений, управляемых с помощью искусственного интеллекта и машинного обучения, эти трудности многократно вырастут¹¹.

30. Подобные последствия вооруженных конфликтов ложатся на людей с инвалидностью тяжелым бременем. Инвалиды, проживающие в зонах конфликтов или пытающиеся покинуть их, сталкиваются с многочисленными угрозами их физическому и психическому здоровью и благополучию, которые еще больше усугубляют существующую инвалидность либо приводят к вторичной инвалидности¹².

31. Конфликты увеличивают количество людей с инвалидностью среди населения за счет вновь приобретенной инвалидности; при этом многие из этих людей сталкиваются с теми же препятствиями и проблемами, что и люди, уже имеющие инвалидность, однако у них отсутствует предшествующий жизненный опыт¹³. Насилие, сопровождающее вооруженные конфликты, порождает множество рисков, включая нападения на отдельных людей, наземные мины и другие неразорвавшиеся боеприпасы, перебои в снабжении продовольствием и водой, а также оказании медицинской помощи, воздействие неблагоприятных погодных условий и риски получения других травм, способных создать или усугубить тяжелую психосоциальную обстановку¹⁴. Как правило, конфликты оставляют на нескольких поколениях глубокий след, особенно заметный с точки зрения психического здоровья и травм.

32. Особую озабоченность вызывает влияние глобального кризиса, вызванного пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), на людей с инвалидностью в затронутых конфликтами странах. Не менее 2 миллиардов человек в мире живут в странах, страдающих от нестабильности, конфликтов и насилия. Инфекция COVID-19 сделала еще более небезопасной жизнь людей в странах, затронутых конфликтом. В своем выступлении 23 марта 2020 года Генеральный секретарь призвал к прекращению огня во всем мире, чтобы заставить пушки замолчать и сосредоточить усилия на борьбе с пандемией. Государства-члены, стороны в конфликтах, региональные организации и гражданское общество положительно откликнулись на этот призыв. На заседании Совета Безопасности, состоявшемся 9 апреля 2020 года, Генеральный секретарь обозначил несколько тенденций, связанных с пандемией и влияющих на предотвращение конфликтов, включая дальнейший подрыв доверия к государственным институтам, рост связанной с мерами реагирования напряженности в обществе, а в некоторых странах — усугубление существующих факторов и коренных причин конфликта. Подобные непрекращающиеся угрозы и ситуации насилия делают бремя

¹¹ Общую информацию см. в: Петер Маурер, президент МККК. «Новая позиция МККК в отношении автономных систем вооружений», виртуальный брифинг для государств, 12 мая 2021 года.

¹² См. Всемирную программу действий в отношении инвалидов (A/37/351/Add.1 и A/37/351/Add.1/Corr.1, приложение, раздел VIII, рекомендация 1 IV)).

¹³ William Pons, “The hidden harm: acquired disability during conflict”, Center for Civilians in Conflict, 4 August 2017.

¹⁴ Janet E. Lord, “Desk review on humanitarian action inclusive of persons with disabilities”, prepared for the Inter-Agency Standing Committee Task Team on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action, 1 March 2018.

COVID-19 тяжелее, поскольку люди могут избегать посещения медицинских учреждений и обращения за крайне необходимой им медицинской помощью.

Интерсекциональность, инвалидность и поступательный процесс установления мира

33. Люди с инвалидностью имеют множество пересекающихся идентичностей, которые влекут за собой различные взаимопроникающие виды уязвимости, становящиеся особенно очевидными в периоды конфликтов.

34. Например, во время пандемии женщины и девочки с инвалидностью сталкиваются с повышенным риском домашнего насилия, а системы здравоохранения, реабилитации и социальной защиты, действующие в нестабильных и небезопасных ситуациях во время конфликта и после его завершения, лишь усугубляют особенности воздействия пандемии на людей с инвалидностью. Люди с инвалидностью из числа перемещенных лиц, беженцев, сельских жителей и других маргинализированных групп (особенно женщины и девочки) испытывают дополнительные сложности, включая отсутствие доступной и надежной информации и невозможность удовлетворить основные потребности, в том числе в еде и безопасном доступном убежище. Женщины и девочки с инвалидностью из числа беженцев и внутренне перемещенных лиц подвергаются повышенному риску стать жертвами многочисленных форм гендерного насилия, включая насилие и жестокое обращение со стороны интимных партнеров, членов семьи и лиц, осуществляющих уход, заключение принудительных и ранних браков, стерилизацию и сексуальное насилие. Во время конфликтов и после них женщины и девочки с инвалидностью особенно часто рискуют оказаться жертвами торговли людьми.

35. В резолюции [2250 \(2015\)](#), посвященной молодежи и миру и безопасности, Совет Безопасности впервые признал роль молодежи в деле предотвращения насилия и урегулирования конфликтов и призвал к расширению представленности молодежи в процессах принятия решений на всех уровнях¹⁵. Молодые люди с инвалидностью должны участвовать в инклюзивных практиках, включая деятельность, связанную с трудоустройством молодежи, профессиональным обучением и образовательными возможностями, а также мероприятия, способствующие развитию молодежного предпринимательства и конструктивного участия в процессах принятия решений. Совет подчеркнул, что затруднение доступа молодежи к образованию и экономическим возможностям оказывает негативное воздействие на прочный мир и примирение.

36. Инвалиды из числа представителей этнических меньшинств могут подвергаться непропорционально высоким рискам во время конфликтов. Кроме того, более серьезным рискам в ходе конфликтов подвергаются инвалиды, находящиеся в учреждениях совместного проживания, включая дома социального обеспечения и психиатрические больницы. Повышенная уязвимость характерна для пожилых людей с инвалидностью. Вот лишь несколько примеров того, насколько сложен интерсекциональный характер жизненного опыта людей с инвалидностью в условиях конфликта.

¹⁵ См. также резолюцию [2419 \(2018\)](#) Совета Безопасности о молодежи и мире и безопасности.

Женщины и мир и безопасность: возможная модель включения людей с инвалидностью в процесс предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов

37. В 2000 году Совет Безопасности единогласно принял резолюцию 1325 (2000) о женщинах и вооруженных конфликтах. В этой резолюции Совет вышел за рамки статичной концепции защиты и призвал государства-члены обеспечить расширение представленности женщин на всех уровнях принятия решений в области предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов. Совет предусмотрел вовлечение и участие женщин на всех этапах мирного процесса и настоятельно призвал Генерального секретаря добиваться расширения роли женщин и их вклада в проведение полевых операций Организации Объединенных Наций, особенно в качестве военных наблюдателей. Совет выразил готовность учитывать гендерные аспекты при осуществлении операций по поддержанию мира. Кроме того, он обратился к Генеральному секретарю с просьбой дать государствам-членам руководящие указания и материалы, касающиеся защиты, прав и особых потребностей женщин, а также значения привлечения женщин ко всем мерам по поддержанию мира и миростроительству.

38. Что касается согласования и осуществления мирных соглашений, то Совет Безопасности в своей резолюции 1325 (2000) призвал действующих лиц принимать специальные меры для защиты женщин и девочек от обусловленного половой принадлежностью насилия (п. 10); применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в ходе репатриации и расселения, а также в том, что касается реабилитации, реинтеграции и постконфликтного восстановления (п. 8 а)); принимать меры, направленные на поддержку местных мирных инициатив, выдвигаемых женщинами (п. 8 b)); защищать права женщин и девочек с инвалидностью, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов (п. 8 с)), что можно применить к разработке новых конституций для постконфликтного периода, а также к сохранению политических прав и принципа верховенства права. Совет призвал всех участников процесса разоружения, демобилизации и реинтеграции учитывать различия в потребностях женщин и мужчин из числа бывших комбатантов (п. 13).

39. В своем ответе на приглашение предоставить материалы для подготовки настоящего доклада Финляндия заявила, что при анализе безопасности и положения прочих находящихся в уязвимых ситуациях групп, включая людей с инвалидностью, используется концепция «Женщины и мир и безопасность»¹⁶. В частности, Финляндия заявила, что солдаты ее армии, которых направляют для урегулирования кризисных ситуаций, проходят обучение по вопросам, связанным с защитой уязвимых групп населения. Кроме того, Финляндия заявила, что концепция «Женщины и мир и безопасность» входит в руководства, справочники и стратегии, относящиеся к уязвимым группам, включая людей с инвалидностью.

40. Программа «Женщины и мир и безопасность» может стать своего рода образцом для дальнейшей деятельности людей с инвалидностью в области предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов и, безусловно, заслуживает дальнейшего изучения.

¹⁶ Response of Finland to request by the Special Rapporteur for inputs on disability and armed conflict (8 June 2021).

Критический анализ: неравномерная представленность людей с инвалидностью на всех этапах конфликта и установления мира

Предотвращение конфликтов: ограниченная представленность

41. Предотвращение конфликтов — один из главных принципов Устава Организации Объединенных Наций и неотъемлемая часть всей работы, осуществляемой Организацией Объединенных Наций в рамках трех основных направлений ее деятельности, которыми являются мир и безопасность, развитие и права человека. Однако слишком часто неотложные требования кризисов или вооруженных конфликтов заставляют отодвигать важную работу по предотвращению конфликтов на задний план. В подобных непростых обстоятельствах обычно приходится довольствоваться более узким определением успеха в виде заключения соглашения о прекращении огня, что представляет собой необходимое, но не достаточное условие.

42. В последнее время Организация Объединенных Наций приняла меры для переориентации на «поддержание мира» за счет заострения внимания специальных политических миссий на предотвращении и деэскалации конфликтов, а также на пресечении их повторного возникновения. В соответствии с программой «Женщины и мир и безопасность» вопросам гендера и инклюзии отведена заслуженно важная роль в процессе этой переориентации. Очевидно, что потенциальной роли людей с инвалидностью и их вклада в предотвращение конфликтов не уделяется столь же активное внимание, хотя инвалиды могут сталкиваться с существенными потерями в конфликтных ситуациях и крайне заинтересованы в предотвращении конфликтов. Не меньшее значение имеет и то обстоятельство, что инвалиды могут внести большой вклад в разрядку напряженности и дать возможность всем противоборствующим сторонам сосредоточиться на общечеловеческих целях. Исключение людей с инвалидностью из деятельности по предотвращению конфликтов означает вероятное снижение эффективности этих усилий, поскольку особые потребности, риски и опыт людей с инвалидностью остаются вне сферы внимания и практического использования.

43. Противоборствующие стороны всегда могут объединиться вокруг проблемы инвалидности как нейтральной темы, позволяющей выйти за рамки межконфессиональных и прочих политических расхождений. Она помогает вернуть в обсуждение прав человека гуманитарный компонент. Издержки утраченных возможностей для создания альянсов снижаются, когда стороны могут найти общий язык на тему, которая объединяет, а не разделяет их. Настоятельно рекомендуется провести дополнительную работу, чтобы подчеркнуть положительный вклад людей с инвалидностью и представляющих их интересы организаций в разрешение нестабильных ситуаций. Существует мнение, что намного более целенаправленный подход позволит услышать позицию людей с инвалидностью относительно избежания конфликтов и что политические миссии по предотвращению конфликтов всегда должны включать в себя аспекты, связанные с инвалидностью.

Действия в ходе конфликта и международное гуманитарное право: частичная представленность

44. В течение нескольких последних десятилетий в международном гуманитарном праве происходили изменения, целью которых была попытка смягчить воздействие конфликтов на гражданское население. Соответствующие документы включают в себя Женевскую конвенцию о защите гражданского населения во время войны (четвертую Женевскую конвенцию), Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты

жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), и Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающийся защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II), т. е. конфликтов, в которых основными действующими лицами являются не государства.

45. Общая обязанность защищать гражданское население во время вооруженного конфликта закреплена в четвертой Женевской конвенции. Несмотря на отсутствие прямого упоминания людей с инвалидностью в ст. 3 общих положений, обязательство обращаться «без всякой дискриминации» с лицами, которые перестали принимать участие в военных действиях «вследствие болезни, ранения, задержания или по любой другой причине», понимается как распространяющееся на людей с инвалидностью¹⁷. Кроме того, Женевские конвенции от 12 августа 1949 года также допускают в случае необходимости благоприятное или привилегированное обращение с отдельными лицами на основании состояния их здоровья, что также относится к людям с инвалидностью.

46. Статьи 16 и 27 четвертой Женевской конвенции содержат подробное описание общих мер защиты гражданских лиц, к которым, как уже отмечалось выше, относятся и инвалиды. В ст. 16 говорится, что «раненые и больные, а также инвалиды... будут пользоваться особым покровительством и защитой». В ст. 27 указано, что все покровительствуемые лица (гражданские лица) «имеют право при любых обстоятельствах на уважение к их личности»; «[с] ними будут всегда обращаться гуманно, и, в частности, они будут охраняться от любых актов насилия».

47. Инвалиды могут в непропорционально большой степени страдать от вооруженных конфликтов. Очевидно, важность этого факта не осознается в должном объеме. Возможная причина заключается в том, что соответствующие органы власти, как представляется, предпринимают какие-либо действия лишь в том случае, когда им заранее и конкретно известно о присутствии людей с инвалидностью. Существует предположение, что это консервативный подход, который значительно недооценивает численность людей с инвалидностью. Его следует заменить на стандартный оперативный прогноз, согласно которому в составе любого гражданского населения на театре военных действий присутствуют не менее 15 процентов людей с инвалидностью, причем их инвалидность носит разнообразный характер. Этот прогноз не имеет существенных отличий от предположения, согласно которому 50 процентов гражданского населения составляют женщины и девочки.

48. Статья 27 далее предусматривает, что со всеми покровительствуемыми лицами следует «обращаться одинаково, без какой-либо дискриминации, в частности по причинам расы, религии или политических убеждений». Данный запрет на любую дискриминацию является достаточно емким, чтобы охватить инвалидность. Он закладывает достаточную основу в рамках международного гуманитарного права для обеспечения более широкого и глубокого понимания равенства в целях надлежащего учета потребностей людей с инвалидностью. Таким образом, он создает возможности для признания дискриминационного обращения по признаку инвалидности, а также служит косвенным призывом к пересмотру вопроса о том, как принцип недопущения дискриминации может быть реализован в рамках международного гуманитарного права для лиц с инвалидностью.

49. В формулировках, содержащихся в Женевских конвенциях 1949 года, четко прослеживается старая медицинская модель, поэтому они нуждаются в новом

¹⁷ ICRC, “How law protects persons with disabilities in armed conflict”, 13 December 2017.

подходе. Международный комитет Красного Креста (МККК) также признал необходимость в пересмотре концепции инвалидности в рамках международного гуманитарного права. Основное внимание следует уделить вопросу достаточного и эффективного применения существующих мер защиты для устранения рисков и потребностей людей с инвалидностью во время ведения боевых действий, при этом не упуская из виду влияние, которое продолжает оказывать использование основанных на устаревшей медицинской модели формулировок на концепцию защиты таких лиц в вооруженных конфликтах. Дело в том, что общие меры защиты, хотя и применимые по отношению к людям с инвалидностью, в недостаточной степени учитывают специфические проблемы, риски и вред, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью. Поэтому при непосредственном рассмотрении воздействия определенных операций, действий и даже типа боеприпасов необходимо четко учитывать интересы людей с инвалидностью.

50. Такие факторы, как отсутствие доступа к системам оповещения и процессам эвакуации, отсутствие понимания или учета «жизненного цикла» людей с инвалидностью и использование определенных боеприпасов, которые оказывают непропорционально более травмирующее воздействие на людей с инвалидностью, — это лишь некоторые из проблем, препятствующих полной реализации мер защиты, закрепленных в Женевских конвенциях 1949 года, и надлежащей защиты людей с инвалидностью. Это в значительной степени связано с тем, что вооруженные субъекты не учитывают, что в определенный момент времени 15 процентов всего населения, находящегося на театре военных действий, живут с той или иной формой инвалидности, — а это необходимо учитывать и принимать во внимание для полного соблюдения обязательств по международному гуманитарному праву.

51. Особое внимание уделяется защите больниц, организованных «для оказания помощи раненым, больным, инвалидам», которые «не могут ни при каких обстоятельствах быть объектом нападения, но будут во всякое время пользоваться уважением и покровительством со стороны находящихся в конфликте сторон» (четвертая Женевская конвенция, ст. 18). Люди с инвалидностью, как правило, в большей степени зависят от медицинского обслуживания (хотя это является обобщением), поэтому данное положение приобретает особую важность в контексте проблемы инвалидности. В более широком смысле, учитывая, что во многих частях мира и в зонах конфликтов по-прежнему практикуется институционализация (якобы обеспечивающая «уход»), данное положение представляет собой важную норму применительно к людям с инвалидностью.

52. Эвакуация гражданских лиц, оказавшихся в зоне вооруженного конфликта, регулируется ст. 17 четвертой Женевской конвенции. Опять же, используемая формулировка также является далеко не идеальной, поскольку она охватывает только «раненых и больных, инвалидов, престарелых». Помимо того, что данная формулировка является устаревшей, основной проблемой в данном случае является то, что она не предусматривает доступных процедур эвакуации. Зачастую людям с инвалидностью приходится отказываться от своих технических средств или устройств, чтобы пройти процедуру эвакуации. Кроме того, нередко эвакуация или безопасные зоны сами по себе оказываются недоступными или недостаточно оборудованными для удовлетворения потребностей эвакуированных людей с инвалидностью.

53. Первоначальные нормы, предусмотренные четвертой Женевской конвенции, получают свое дальнейшее развитие в Протоколе I. Статья 51 (п. 2) протокола I предусматривает, что гражданское население «не должно быть объектом нападений». Нападения неизбирательного характера запрещаются; к нападению

неизбирательного характера относятся «нападения, которые не направлены на конкретные военные объекты». В Протоколе проводится четкое разграничение между военными и гражданскими объектами, что подкрепляется ст. 52 (п. 2) об общей защите гражданских объектов, согласно которой «нападения должны строго ограничиваться военными целями». Опять же, люди с инвалидностью могут не располагать той же степенью мобильности, что и другие гражданские лица, и эвакуация может быть сопряжена с рядом значительных практических трудностей. Это необходимо учитывать при разделении военных и гражданских объектов.

54. В ст. 54 Протокола I рассматривается вопрос «защиты объектов, необходимых для выживания гражданского населения». Предполагается, что данная проблема приобретает особое значение в тех случаях, когда речь идет об людях с инвалидностью, положение которых зачастую зависит от товаров, услуг и лекарств, без которых другие лица могли бы выжить. Можно с уверенностью сказать, что крайне мало внимания уделяется проблеме конкретизации услуг, доступных людям с инвалидностью, и устранению драматических последствий отсутствия таких услуг.

55. Важно отметить, что в Протоколе I также рассматривается принцип принятия мер предосторожности при нападениях. Данный принцип обязывает принимать меры предосторожности в целях проверки того, что объекты нападения являются исключительно военными. Они обязаны принимать «все практически возможные меры предосторожности при выборе средств и методов нападения, с тем чтобы избежать случайных потерь жизни среди гражданского населения, ранения гражданских лиц и случайного ущерба гражданским объектам и, во всяком случае, свести их к минимуму» (ст. 57 2) а) ii)). В целесообразных мерах предосторожности не учитывались проблемы инвалидности, однако их необходимо предусмотреть.

56. Кроме того, в рамках принятия всех возможных мер предосторожности государства обязаны обеспечить «эффективное заблаговременное предупреждение о нападениях, которые могут затронуть гражданское население, за исключением тех случаев, когда обстоятельства этого не позволяют» (ст. 57 (п. 2 с)). В прошлом многие такие предупреждения не могли охватить людей с инвалидностью: глухонемые люди могут не воспринять звуковые предупреждения; слепые не могут прочитать письменные брошюры, предупреждающие о предстоящих действиях. Для некоторых категорий населения следует подготовить более простые для понимания версии предупреждений. Сообщества по оказанию поддержки людям с инвалидностью могут прекратить свою деятельность ввиду развития конфликта, и в этом случае любые предварительные уведомления могут не достичь внимания людей с инвалидностью своевременно или эффективно.

57. В соответствии с Протоколом I при выборе между различными военными объектами необходимо убедиться в том, чтобы выбранная цель представляла наименьшую опасность для гражданского населения (ст. 57 (п. 3)). При принятии этого решения необходимо также учитывать возможное влияние этих действий на людей с инвалидностью, которые не смогут пользоваться данным объектом так же, как и население в целом. Вероятно, при оценке и выборе объекта такой учет не проводится при отсутствии оперативного предположения о том, что на театре военных действий будут присутствовать люди с инвалидностью. Одной из упомянутых мер предосторожности является перемещение пострадавшего населения, находящегося вблизи военных объектов. Однако особую озабоченность, конечно, вызывают недоступные для людей с инвалидностью процедуры эвакуации.

58. Протокол I (ст. 58 с)) обязывает государства принимать в максимально возможной степени «другие необходимые меры предосторожности для защиты гражданского населения, отдельных гражданских лиц и гражданских объектов, находящихся под их контролем, от опасностей, возникающих в результате военных операций». Это, безусловно, представляет собой прочную правовую основу для разработки более индивидуализированного подхода к защите людей с инвалидностью. Для этого имеется достаточно потенциала, и, по-видимому, это является необходимым условием.

59. Нападения в порядке репрессалий прямо запрещены (ст. 51 (п. 6)). Однако люди с инвалидностью могут быть в непропорционально большей степени уязвимы для репрессалий. Использование людей с инвалидностью в качестве живого щита (особенно в местах скопления людей, таких как учреждения) или заложников также запрещено.

60. Эти аспекты стали рассматриваться в исследованиях, посвященных вопросам международного гуманитарного права в контексте проблем инвалидности¹⁸. Например, в 2015 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека выпустило тематический доклад о правах людей с инвалидностью в соответствии со ст. 11 Конвенции о правах инвалидов и рассмотрело весь «континуум гуманитарных чрезвычайных ситуаций»¹⁹. Это позволило подчеркнуть необходимость учета проблем инвалидности во всех аспектах работы с гуманитарными чрезвычайными ситуациями, включая вооруженные конфликты, а также отметить взаимодополняющий и взаимоусиливающий характер международного гуманитарного права и международного права прав человека²⁰. В докладе было высказано мнение, что понятие «защита» следует рассматривать в более широком контексте и в совокупности с более масштабными целями Конвенции. Управление призвало страны подходить к международному гуманитарному праву с учетом проблем инвалидности, как того требует ст. 11 Конвенции — и заявило, что это, в свою очередь, «приведет к существенным изменениям в политике и практике» защиты людей с инвалидностью в ситуациях риска и чрезвычайных гуманитарных ситуациях²¹.

61. В 2017 году МККК опубликовал важный документ, описывающий взаимодополняемость международного гуманитарного права и Конвенции о правах людей с инвалидностью во время вооруженных конфликтов²². В нем подчеркивается, что международное гуманитарное право допускает особое обращение и положительные обязательства по отношению к военнопленным на основе их «состояния здоровья», что позволяет предположить, что в рамках норм международного гуманитарного права (особенно норм о недопущении дискриминации) существует достаточно потенциала для специализированного обращения с гражданскими лицами с инвалидностью и «разумной» адаптации к потребностям.

62. Важный анализ вопросов, связанных с вооруженными конфликтами и инвалидностью, был опубликован Женевской академией международного гуманитарного права и прав человека в 2019 году²³. Хотя в этом докладе признается

¹⁸ Janet E. Lord, “International humanitarian law and disability: paternalism, protection or rights?” in *Disability, Human Rights and the Limits of Humanitarianism*, Michael Gill and Cathy Schlund-Vials, eds. (Burlington, Vermont, Ashgate, 2014).

¹⁹ См. A/HRC/31/30.

²⁰ Там же.

²¹ Там же, п. 4.

²² ICRC, “How law protects persons with disabilities in armed conflict”.

²³ Alice Priddy, *Disability and Armed Conflict: Academy Briefing No. 14* (Geneva, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2019).

зависимость международного гуманитарного права от медицинской и благотворительной моделей инвалидности, в конечном итоге в нем делается тот же вывод, что и в вышеупомянутой публикации МККК: международное гуманитарное право обеспечивает защиту людей с инвалидностью при его рассмотрении в сочетании с Конвенцией о правах инвалидов²⁴. Далее в докладе приводится конкретный анализ того, как учет интересов людей с инвалидностью может применяться к таким принципам международного гуманитарного права, как пропорциональность и меры предосторожности, а также к положениям, касающимся эффективного заблаговременного предупреждения, интернированных лиц и военнопленных.

63. До настоящего времени Комитет по правам инвалидов мало уделял внимания международному гуманитарному праву или учету интересов людей с инвалидностью на всех этапах поступательного процесса установления мира. В отдельных случаях Комитет обращался к ст. 11 Конвенции. Рекомендации, касающиеся этого положения, касаются практически исключительно стихийных бедствий, но не вооруженных конфликтов, где большое значение имеет международное гуманитарное право²⁵. Возможно, Комитету следует рассмотреть вопрос о согласованности между Конвенцией и международным гуманитарным правом, а также формулировать проблемы более широко, с тем чтобы охватить не только защиту, но и участие во всех этапах поступательного процесса установления мира.

64. Наблюдаются некоторые обнадеживающие признаки того, что военные власти по всему миру начинают обращать внимание на учет проблем людей с инвалидностью во время конфликтов. Например, военный устав Дании был пересмотрен в 2020 году, и в нем были признаны обязательства, вытекающие из различных договоров по правам человека, ратифицированных Данией, в том числе Конвенции о правах инвалидов²⁶. Примечательно, что новое датское руководство напрямую ссылается на ст. 11 Конвенции²⁷. В руководстве говорится, что «люди с инвалидностью могут нуждаться в особой поддержке» в контексте вооруженного конфликта или в других условиях и что данная поддержка «должна предоставляться в первую очередь территориальным государством, однако могут возникнуть ситуации, в которых датские вооруженные силы должны будут внимательно относиться к особым потребностям людей с инвалидностью».

65. В целом как международное гуманитарное право, так и Конвенция о правах инвалидов применяются в совокупности во время вооруженного конфликта. В настоящее время требуется обеспечить целенаправленный и конструктивный диалог о способах практического выполнения задачи, поставленной в ст. 11 Конвенции, что подкрепляется резолюцией 2475 (2019) Совета Безопасности и косвенно признается в Женевских конвенциях 1949 года. Данная задача заключается в обеспечении эффективных и адаптированных мер защиты для лиц с инвалидностью во время ведения боевых действий²⁸.

Международное уголовное право: низкий уровень учета или его отсутствие

66. Конфликты могут стать причиной нарушения прав как отдельных лиц, так и целых групп. Статья 16 Конвенции о правах инвалидов уже в значительной

²⁴ Ibid., pp. 48–57.

²⁵ См. например, [CRPD/C/GRC/CO/1](#), pp. 15–16.

²⁶ Denmark, Ministry of Defence, *Military Manual on International Law Relevant to Danish Armed Forces in International Operations* (Copenhagen, 2020).

²⁷ Ibid, p. 109.

²⁸ Ibid.

степени направлена на проблему безнаказанности в целом. Статья 11 Конвенции конкретно ссылается на «международное право» наряду с международным гуманитарным правом и международным правом прав человека. Это обеспечивает непосредственную связь — если таковая вообще необходима — с применением всего объема международного права, включая международное уголовное право, во время и после конфликтов. Следует напомнить, что Совет Безопасности в своей резолюции [2475 \(2019\)](#) подчеркнул необходимость положить конец безнаказанности за преступные действия, направленные на людей с инвалидностью или оказывающие на них негативное воздействие. Так, Совет призвал обеспечить жертвам «доступ к правосудию, включая доступ к эффективным средствам правовой защиты и, в надлежащих случаях, возмещению ущерба»²⁹.

67. Поэтому вызывает недоумение тот факт, что до сих пор ни в международном, ни в национальном уголовном праве не уделяется достаточное внимание воздействию конфликтов на людей с инвалидностью. Пренебрежению этими проблемами — как в мирное, так и в военное время — необходимо положить конец. Например, люди с инвалидностью зачастую оказываются в уникальных по своей уязвимости ситуациях и становятся жертвами дискриминации при попадании в определенные учреждения. Так, они могут использоваться в качестве «живого щита» и заложников. Более того, неизбирательные нападения и использование взрывчатых веществ в населенных районах, неспособность людей с инвалидностью избежать мест активных боевых действий могут иметь и имеют непропорционально разрушительные последствия.

68. Прокуроры должны более регулярно и публично выступать за расследование предполагаемых случаев причинения вреда людям с инвалидностью как на международном, так и на национальном уровнях. В соответствующих случаях эти расследования должны приводить к судебному преследованию, особенно в тех случаях, когда преступные действия конкретно направлены против людей с инвалидностью или могут иметь разрушительные последствия³⁰.

Гуманитарная деятельность: повышение приоритетности

69. Как представляется, большего прогресса удалось добиться в области инклюзивной гуманитарной деятельности. В преддверии Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, состоявшегося в Стамбуле (Турция) в 2016 году, была подготовлена Хартия об учете особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности. С того времени ее одобрили 32 государства (включая трех постоянных членов Совета Безопасности), одна региональная организация (Европейский союз), 15 специализированных структур Организации Объединенных Наций (включая Программу развития Организации Объединенных Наций) и восемь других международных организаций, а также десятки организаций людей с инвалидностью.

70. Интересно, что Хартия может применяться по отношению к целому ряду основных рисков, в том числе к вооруженным конфликтам, чрезвычайным ситуациям гуманитарного характера и стихийным бедствиям (п. 1.1). В Хартии рассматриваются как концепция «защиты», так и концепция «помощи». Она выходит за временные рамки бедствия и охватывает «переход к восстановлению» (п. 1.4). В Хартии отмечается, что «дальнейший прогресс в осуществлении принципиальной и эффективной гуманитарной деятельности будет достигнут только в том случае, если гуманитарная готовность и реагирование будут охватывать людей с инвалидностью» (п. 1.5). В ней упоминаются пересекающиеся

²⁹ Резолюция [2475 \(2019\)](#) Совета Безопасности, п. 2.

³⁰ William Pons, “An argument for the prosecution of crimes against persons with disabilities”, Intercross Blog (ICRC), 11 May 2017.

обязательства в международном гуманитарном праве, беженском праве и Конвенции о правах инвалидов, а также общий мотив целей в области устойчивого развития: никто не должен быть забыт. Кроме того, в Хартии признается комплексное воздействие бедствий и чрезвычайных ситуаций.

71. Если рассматривать непосредственно тему настоящего доклада (то есть обеспечение интеграции и участия), то стоит отметить, что в Хартии конкретно отмечается следующее: «инвалиды и представляющие их организации обладают незадействованным потенциалом, с ними их мнение недостаточно принимается во внимание и они слабо вовлечены в процессы принятия решений... в том числе в механизмы координации готовности к кризисам и реагирования на них» (п. 1.10). Далее приводится ряд обязательств (не имеющих международно-правового характера) по недопущению дискриминации, обеспечению участия, инклюзивной политики, инклюзивного реагирования и обслуживания, а также сотрудничества и координации.

72. В 2018 году Детский фонд Организации Объединенных Наций опубликовал серию методических ресурсов по учету потребностей детей с инвалидностью в гуманитарной деятельности³¹. В них содержатся общие рекомендации по учету интересов детей с инвалидностью в гуманитарной деятельности и рекомендации по конкретным темам, таким как образование, здравоохранение и ВИЧ/СПИД, питание, защита, а также водоснабжение, санитария и гигиена.

73. Вопрос защиты людей с инвалидностью, перемещенных лиц или лиц, ищущих защиты в качестве беженцев, в определенной степени рассматривался Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Например, в руководстве УВКБ “Need to know guidance” («Это необходимо знать»), опубликованном в 2011 году, особое внимание уделяется предоставлению рекомендаций относительно потребностей людей с инвалидностью и действий по их удовлетворению в случаях вынужденного перемещения. В заключении Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, посвященном проблемам беженцев-инвалидов и других лиц с инвалидностью, находящихся под защитой УВКБ и получающих от него поддержку (A/AC.96/1095, раздел III.A), подчеркивается роль УВКБ, а также международного сообщества в оказании помощи государствам в выполнении обязательств по защите беженцев с инвалидностью и рекомендуются меры по интеграции людей с инвалидностью (например, обеспечение идентификации и регистрации подмандатных лиц с инвалидностью, обеспечение доступности программ, услуг и процедур, расширение международного сотрудничества в целях улучшения условий жизни и обеспечение равных возможностей для долгосрочных решений и соответствующей поддержки). В настоящее время в УВКБ предпринимаются усилия с целью продолжать добиваться прогресса в области интеграции людей с инвалидностью.

74. В прочих руководствах перечисляются проблемы, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью в ситуациях, сопряженных с риском, в контексте гуманитарной деятельности, в целях обеспечения оперативного руководства для гуманитарных организаций на случай очень сложных и трудных чрезвычайных ситуаций. Примером такого рода руководства, направленного на поддержку лиц с психосоциальной инвалидностью, является Руководство по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в условиях чрезвычайной ситуации,

³¹ United Nations Children’s Fund, “Guidance: including children with disabilities in humanitarian action”, March 2018. URL: www.humanitarianresponse.info/en/operations/ukraine/document/guidance-including-children-disabilities-humanitarian-action.

разработанное Межведомственным постоянным комитетом³². В данном руководстве приводятся указания по содействию психосоциальному благополучию во время гуманитарных кризисов посредством обеспечения участия людей с инвалидностью в принятии решений, планировании, разработке, управлении и осуществлении мероприятий. В них признаются многочисленные факторы, возникающие во время гуманитарных кризисов, а также участие людей с инвалидностью в принятии решений, планировании, разработке, управлении и осуществлении мероприятий. Они также обеспечивают необходимый контекст для выявления пробелов и барьеров, препятствующих доступу к услугам в области психического здоровья и психосоциальной поддержки, с примерами ключевых действий, а также наглядными показателями процесса и краткими примерами вмешательств, почерпнутых из практики.

75. В 2019 году Целевая группа Межведомственного постоянного комитета по учету особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности утвердила документ *Guidelines on the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action* («Руководящие положения по учету особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности»). Эти положения основаны на рекомендациях по учету интересов людей с инвалидностью, принятых организациями гражданского общества, и содержат всеобъемлющие секторальные стратегии по учету интересов людей с инвалидностью в гуманитарной деятельности³³. Данный документ служит в качестве руководства, ориентированного на оперативную деятельность, в более широком контексте гуманитарной деятельности.

76. Эти два руководства, разработанные Межведомственным постоянным комитетом, подчеркивают, что неучет интересов людей с инвалидностью в гуманитарной деятельности, в том числе в таких процессах, как обеспечение готовности, реагирование на чрезвычайные ситуации и восстановление, создает серьезный риск и причиняет вред. Они обеспечивают оперативное руководство по выявлению и устранению барьеров, с которыми сталкиваются люди с инвалидностью при получении доступа к гуманитарной помощи, защите и восстановлению в гуманитарных кризисах, а также по участию людей с инвалидностью в разработке, планировании и реализации гуманитарных программ.

Разоружение, демобилизация и реинтеграция бывших комбатантов: низкий уровень учета потребностей

77. Принятие мер по разоружению, демобилизации и реинтеграции с учетом потребностей людей с инвалидностью сопряжено с определенными трудностями. Следует должным образом обеспечить признание наличия у бывших комбатантов с инвалидностью навыков решения проблем, устойчивости и способности к преодолению трудностей, а также роли, которую может и должна играть поддержка сверстников в содействии их реинтеграции в общество. Бывшим комбатантам с инвалидностью следует отводить значимые роли в постконфликтный период и признавать их участие в постконфликтном общественном устройстве и в усилиях по развитию.

78. Департамент операций по поддержанию мира оказывает поддержку бывшим комбатантам и лицам, связанным с вооруженными силами, помогая им стать активными участниками мирного процесса в постконфликтный период. Процессы разоружения, демобилизации и реинтеграции включают в себя

³² Руководство Межведомственного постоянного комитета по психическому здоровью и психосоциальной поддержке в условиях чрезвычайной ситуации (Женева, 2007).

³³ Inter-Agency Standing Committee, *Guidelines on the Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action* (Geneva, 2019).

изъятие оружия у членов вооруженных сил, вывод этих комбатантов из состава групп и помощь им в реинтеграции в общество в качестве гражданских лиц.

79. Следует отметить, что в Конвенции о запрещении применения, накопления запасов, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, принятой в 1997 году, было предусмотрено обязательство по обеспечению социально-экономической интеграции лиц, пострадавших от мин (ст. 6 (п. 3)). В Конвенции по кассетным боеприпасам, принятой в 2008 году, было закреплено обязательство по обеспечению социально-экономической реинтеграции и определены меры по реализации данного обязательства, охватывающего сбор дезаггированных по инвалидности данных, принятие и реализацию национальных законов и политики, разработку национальных планов и бюджетов и требование обеспечить эффективное участие лиц, пострадавших от кассетных боеприпасов, и представляющих их организаций. Вероятно, рассмотрение этих обязательств в более широком контексте, предлагаемом Конвенцией о правах инвалидов, позволит добиться хороших результатов.

80. Хотя программы разоружения, демобилизации и реинтеграции исторически не учитывали таких вопросов, как интеграция людей с инвалидностью, в ряде случаев мероприятия были направлены на более полный учет отдельных потребностей бывших комбатантов с инвалидностью, чьи потребности не были учтены на этапе разработки программы³⁴. Примером такого рода является денежная субсидия для оказания чрезвычайной помощи, выделенная Бурунди Всемирным банком (проект дополнительного финансирования чрезвычайной демобилизации и реинтеграции в переходный период). В рамках этого проекта бывшим комбатантам с инвалидностью, а также бывшим комбатантам, демобилизованным в рамках проекта, была оказана поддержка в социально-экономической реинтеграции после демобилизации. Большие надежды возлагаются на новое руководство, оформленное в виде специального модуля по вопросам инвалидности, включенного в пересмотренные Комплексные стандарты в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции; оно должно появиться в 2021 году³⁵.

IV. Выводы и рекомендации

81. Приведенные ниже выводы и рекомендации призваны стать стимулом для проведения более масштабного диалога о способах учета интересов людей с инвалидностью на всех этапах поступательного процесса установления мира, а также послужить для него фактологической базой.

A. Выводы

82. **Во-первых, следует сохранить тенденцию к использованию Конвенции о правах инвалидов в сочетании с другими договорными режимами, политикой или программами во избежание фрагментации и в целях повышения согласованности международного права.**

³⁴ Janet E. Lord and Michael Stein, "Peacebuilding and reintegrating ex-combatants with disabilities", *International Journal of Human Rights*, vol. 19, No. 3 (June 2015).

³⁵ См. www.unddr.org/the-iddrs/.

83. Во-вторых, особое значение имеет переосмысление понятия «защита» в Конвенции с тем, чтобы избавить его от наследия патернализма, положить в его основу активную человеческую субъектность и права участия людей с инвалидностью и связать его с более широкими целями инклюзии и развития. основополагающие нормы в данной области связаны с личностью, человеческой субъектностью и правом людей с инвалидностью на участие в жизни своих сообществ и помощь в их переустройстве.

84. Конвенция актуальна на всех этапах поступательного процесса установления мира. Ни один из элементов не должен рассматриваться в полной изоляции от других. Права и интересы людей с инвалидностью (включая право голоса при принятии более широких мер политики и других изменениях) должны рассматриваться как актуальные на всех этапах поступательного процесса установления мира и не должны, например, ограничиваться статичными концепциями «защиты» во время ведения конфликтов.

В. Рекомендации по всем этапам поступательного процесса установления мира

Предотвращение конфликтов

85. Государства и многосторонние организации должны лучше осознавать заинтересованность людей с инвалидностью в поддержании мира, поскольку они могут многое потерять в условиях конфликта.

86. В равной степени необходимо осознать возможности людей с инвалидностью и представляющих их организаций обеспечить сближение разрозненных групп путем поиска того, что их объединяет, несмотря на их различия.

87. В будущих резолюциях о создании специальных политических миссий следует уделять должное внимание роли людей с инвалидностью в содействии предотвращению конфликтов и конструктивному участию в мирном процессе. Необходимо более регулярно пересматривать соответствующие формулировки и корректировать их в соответствии с резолюцией [2475 \(2019\)](#). Совет мог бы призвать все стороны возникающего или потенциального конфликта непосредственно включать людей с инвалидностью в свои стратегии и процессы деэскалации.

Ведение боевых действий

88. Государства и вооруженные силы должны взять на себя обязательство по разработке конкретных мер защиты людей с инвалидностью в ходе ведения боевых действий на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях. Они должны стремиться непосредственно к повышению внимания к проблемам людей с инвалидностью в рамках существующих норм по защите гражданского населения, в том числе посредством введения стандартных оперативных процедур и правил ведения боевых действий, учитывающих особые потребности и жизненный опыт людей с инвалидностью.

89. Необходимо исходить из того, что на любом конкретном театре военных действий люди с инвалидностью будут составлять не менее 15 процентов гражданского населения.

90. Для того чтобы получить знания и опыт, необходимые для обеспечения учета интересов людей с инвалидностью, военные должны активизировать

свое взаимодействие с организациями людей с инвалидностью и активно обращаться к ним за экспертной помощью.

91. Значительным шагом вперед стало бы прямое включение обязательств, установленных ст. 11 Конвенции, в национальные военные уставы, процедуры и практику, и включение учебного модуля по правам людей с инвалидностью для всех военнослужащих и сотрудников сил безопасности.

Международное уголовное право

92. Государствам и многосторонним учреждениям следует уделять больше внимания аспектам инвалидности при проведении существующих и будущих расследований, комиссий по расследованию и судебных процессов по делам о военных преступлениях и преступлениях против человечности.

93. Призыв к прекращению безнаказанности содержится как в Конвенции, так и в исторической резолюции Совета Безопасности [2475 \(2019\)](#). Тем не менее удивление вызывает тот факт, что вопрос нарушения прав людей с инвалидностью учитывается лишь в некоторых международных уголовных расследованиях, судебных преследованиях или комиссиях по расследованию. Из этого нельзя делать вывод, что в данной области отсутствуют какие-либо проблемы. Поскольку 15 процентов любого населения, вовлеченного в конфликт, скорее всего, будут являться людьми с инвалидностью, среди жертв военных преступлений или преступлений против человечности могут оказаться такие лица.

94. Следователи и прокуроры должны уделять гораздо больше внимания последствиям конфликтов и предполагаемой преступной деятельности для людей с инвалидностью.

Гуманитарная деятельность

95. Государства, многосторонние учреждения и гуманитарные организации должны обеспечить такую разработку программ, которая позволила бы учесть все аспекты проблем людей с инвалидностью. Необходимо срочно обеспечить гуманитарную деятельность, которая должным образом учитывала бы положение людей с инвалидностью (вне зависимости от ее формы). В настоящее время предпринимаются шаги в этом направлении, которые позволят установить и сделать реальной связь между защитой, гуманитарной деятельностью и развитием.

96. Крайне важно, чтобы такие шаги предпринимались при активном участии и консультациях с людьми с инвалидностью и представляющими их организациями.

Разоружение, демобилизация и реинтеграция

97. Государства и многосторонние учреждения должны поддерживать программы разоружения, демобилизации и реинтеграции, учитывающие интересы людей с инвалидностью. Бывшие комбатанты с инвалидностью имеют равное право на помощь в восстановлении своих сообществ. Они прекрасно осознают, какую ценность может нести в себе мир.

98. В стратегиях и программах разоружения, демобилизации и реинтеграции все больше учитывается необходимость в обеспечении реинтеграции в обычную жизнь сообществ. Данная тенденция является положительной и нуждается в поощрении и поддержке.

Поддержание мира

99. Специальные политические миссии и операции по поддержанию мира Организации Объединенных Наций должны разработать конкретные планы по осуществлению Стратегии Организации Объединенных Наций по интеграции инвалидов, которая включала бы в себя взаимодействие с организациями людей с инвалидностью и наращивание их потенциала.

100. Кроме того, в резолюциях об учреждении или продлении срока действия миссий должны содержаться соответствующие формулировки, обязывающие их включать в свои мандаты вопросы, связанные с учетом интересов людей с инвалидностью. Такие формулировки должны признавать важность накопленных в данной области специальных знаний, проведения консультаций по вопросам защиты с учетом проблем инвалидности, анализа проблем инвалидности, а также сбора и использования данных, дезаггированных по признаку инвалидности. Она должна подчеркивать важную роль, которую играют инвалиды в установлении и поддержании прочного мира.

Миростроительство

101. Люди с инвалидностью и представляющие их организации в значительной степени не задействуются в важнейшем процессе миростроительства в постконфликтных ситуациях. Они имеют право на значимое участие. Они обладают крайне глубоким пониманием того, что на самом деле означает инклюзивное общество и экономика. Они обладают инстинктивным отношением к оценке различий, что имеет важное значение в процессе восстановления, и они способны обеспечить гуманное пространство, позволяющее преодолеть религиозные или идеологические противоречия и, таким образом, создать дополнительный стимул к сглаживанию разногласий между различными сторонами и прийти к единому пониманию важности обеспечения всеобщей инклюзивности.

102. Необходимо приложить больше усилий к тому, чтобы подчеркнуть конструктивную роль людей с инвалидностью в процессах миростроительства и предложить практические пути ее повышения в будущем.

Наращивание потенциала

103. Необходимо приложить много усилий к тому, чтобы военные могли получить представление о защите и участии людей с инвалидностью до, во время и после конфликта. Это имеет жизненно важное значение, и некоторые страны уже начинают предпринимать шаги в этом направлении, как, например, Финляндия.

104. Кроме того, немалых усилий также требует работа по повышению потенциала организаций людей с инвалидностью, чтобы они могли эффективно взаимодействовать с правительствами и военными (и соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций) для оптимизации роли таких организаций во всех вопросах, связанных с обеспечением мира. Знание международного гуманитарного права необходимо, однако также необходимо понимать процессы предотвращения конфликтов, поддержания мира и миростроительства.

105. Военные академии, школы, специализирующиеся на международном гуманитарном праве, и университеты, предлагающие курсы по международному гуманитарному праву, а также по изучению проблем мира, следует

поощрять к развитию партнерских отношений с организациями людей с инвалидностью, чтобы содействовать продвижению защиты и участия людей с инвалидностью во всех вопросах, связанных с обеспечением мира и преодолению конфликтов.

Дальнейшие исследования и знания

106. Для стимулирования изменений во всех вопросах, связанных с обеспечением мира, необходимо больше знаний, включая следующие:

- а) экспертные знания и опыт, которым обладают люди с инвалидностью, в значительной степени не задействуются в вопросах, связанных с обеспечением мира. Необходимо провести оценку потенциала организаций людей с инвалидностью для обеспечения их участия во всех аспектах данной области, а также выработать рекомендации (особенно для организаций-доноров) по укреплению их потенциала;
- б) необходимо провести дополнительные исследования по разработке ключевых оперативных рекомендаций для военных о способах учета проблем инвалидности и реализации их интеграции на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях;
- в) необходимо провести дополнительные исследования о том, как органы международного уголовного права в настоящее время реагируют на преступления в отношении людей с инвалидностью, возникающие в результате конфликтов, а также выработать четкие рекомендации о способах обеспечения свободного доступа к их следственным и другим процессам, а также учета интересов людей с инвалидностью;
- г) необходимо провести более подробное исследование примеров миростроительства и вовлечения в него людей с инвалидностью в целях разработки практических рекомендаций по их включению в процессы миростроительства в постконфликтный период.