



**МЕЖДУНАРОДНЫЕ
ДОГОВОРЫ ПО ПРАВАМ
ЧЕЛОВЕКА**

Distr.
GENERAL

HRI/CORE/UNK/2007
15 January 2008

RUSSIAN
Original: ENGLISH

**БАЗОВЫЙ ДОКУМЕНТ, ЯВЛЯЮЩИЙСЯ СОСТАВНОЙ ЧАСТЬЮ
ДОКЛАДОВ ГОСУДАРСТВ-УЧАСТНИКОВ**

КОСОВО (СЕРБИЯ)

[Представлено 16 октября 2007 года]

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 2	4
<i>Глава</i>		
I. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОСОВО	3 - 14	4
А. География	3 - 7	4
В. Демографическая и этническая структура	8 - 10	6
С. Государственные службы и администрация	11 - 13	7
D. Экономические показатели	14	9
II. КОНСТИТУЦИОННАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА КОСОВО	15 - 117	9
А. Краткая историческая справка	15 - 26	9
В. Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово.....	27 - 41	10
С. Совместная временная административная структура и переход к временным институтам самоуправления	42 - 44	15
D. Конституционные рамки для временного самоуправления в Косово	45 - 46	16
E. Временные институты самоуправления в Косово	47 - 52	17
F. Законодательная власть временных институтов самоуправления в Косово	53 - 68	19
G. Исполнительная власть временных институтов самоуправления в Косово	69 - 85	24
H. Судебная власть временных институтов самоуправления в Косово	86 - 91	30
I. Муниципалитеты	92 - 100	32
J. Другие институты	101 - 117	36

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
III. ПРИНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ НОРМ	118 - 132	43
IV. ОБЩИЕ ПРАВОВЫЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	133 - 163	48
A. Общие правовые основы	133 - 134	48
B. Антидискриминационный закон	135 - 137	49
C. Планы создания консультативной группы по правам человека	137 - 141	50
D. Муниципальный уровень	142 - 146	51
E. Независимый надзорный совет	147 - 149	53
F. Образование, социальные услуги и здравоохранение	150 - 159	55
G. Жилищная собственность	160 - 163	58
V. ОБЩИЕ РАМКИ ПООЩРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	164 - 191	60
VI. РОЛЬ ПРОЦЕССА ОТЧЕТНОСТИ В ПООЩРЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	192 - 197	68
VII. НЕДИСКРИМИНАЦИЯ И РАВЕНСТВО	198 - 249	70
A. Общее	198 - 210	70
B. Гендерные аспекты	211 - 214	76
C. Образование	215 - 216	77
D. Занятость	217 - 220	78
E. Здравоохранение и социальное обеспечение	221 - 223	80
F. Инвалиды	224 - 227	81
G. Меньшинства	228 - 249	83

Введение

1. Действуя во исполнение полномочий, предоставленных ей на основании резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности от 10 июня 1999 года, Временная администрация Организации Объединенных Наций в Косово (МООНК) представляет настоящий общий базовый документ в качестве первоначальной части ее докладов Комитету по правам человека (КПЧ) и Комитету по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП). Он был подготовлен в экспериментальном порядке как объединяющий документ по правам человека, сочетающий базовый документ с документами по конкретным договорам в соответствии с пересмотренными Общими руководящими принципами представления докладов органам по наблюдению за осуществлением международных договоров о правах человека, которые были в принципе согласованы на семнадцатом совещании председателей правозащитных договорных органов 23-24 июня 2005 года (Руководящие принципы).

2. Проект базового документа был подготовлен Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) на основе информации, представленной компонентами и учреждениями МООНК и временными институтами самоуправления (ВИСУ). Важную роль в подготовке информации для доклада и представления комментариев по проекту сыграло правительство Косово в лице недавно созданных в министерствах правозащитных групп. После этого проект был изучен и отредактирован Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по Косово.

I. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ, ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ КОСОВО

A. География

3. Косово расположено в Западных Балканах. Оно не имеет выхода к морю и граничит с Албанией, бывшей югославской Республикой Македонией, Черногорией и Сербией. Площадь Косово составляет 10 887 км². Это - примерно одна третья часть территории Бельгии. Косово является географическим бассейном, находящимся на высоте около 500 м, окруженным горами и разделенным по центру, проходящим с севера на юг хребтом на два субрегиона, которые имеют примерно одинаковые размеры и одинаковы по численности населения¹.

¹ К стабильности и процветанию: программа реконструкции и восстановления Косово, подготовленная Европейской комиссией и Всемирным банком в поддержку Миссии Организации Объединенных Наций в Косово, стр. 2 текста оригинала (3 ноября 1999 года) [далее "К стабильности и процветанию"].

4. Будучи расположенным на почти 1,1 млн. га, Косово имеет четыре основных водораздела в западных и северных горных хребтах, где берут свое начало текущие на юг и юго-восток реки, которые пересекают возвышенные (300-1000 метров) и относительно плодородные равнины. Эрозия в районах плоскогорий и заболоченность (55 000 га) - обычные явления. Климат является континентальным на востоке, где среднее количество осадков составляет 660 мм и число дней без заморозков - 170-200 в год, а на юго-западе средиземноморское влияние делает климат более влажным (780 мм) и теплым (196-225 дней без заморозков в году)².

5. Около 430 000 га покрыто лесами (39%), а 577 000 га считаются сельскохозяйственными угодьями (52%). Из последних около 180 000 га (31%) занимают пастбища, а около 400 000 га (69%) - земли, пригодные для обработки. Согласно статистическим данным за 1998 год, на которые ссылается Всемирный банк, сельскохозяйственные угодья - земли, пригодные для обработки, отведенные под пастбища и занятые многолетними культурами, - состоят из следующего:

• Земли под культурами	291 000 га
• Пшеница	110 000 га
• Кукуруза	95 000 га
• Кормовые культуры	36 000 га
• Овощи	28 000 га
• Яровой ячмень	16 000 га
• Технические культуры	6 000 га
• Луга	86 000 га
• Плодовые сады	12 000 га
• Виноградники	8 000 га

² Там же, стр. 39 текста оригинала.

- Пастбища 180 000 га
- Всего сельскохозяйственных угодий 577 000 га³

6. Косово имеет большие запасы бурого угля с высокой теплоотдачей и низким содержанием серы и шлаков, которые, согласно расчетам, составляют более 10 млрд. тонн. В нем нет никаких других запасов ископаемого топлива, инфраструктуры по импорту и поставкам газа или предприятий по нефтепереработке. Косово обладает весьма скромным гидроэнергетическим потенциалом.

7. В нем имеется много месторождений свинца/цинка скромных размеров и качества, которые расположены по длине геологического пояса вдоль восточной части Косово. Кроме того, в нем есть два месторождения никеля, используемого для производства ферроникеля, которые находятся на геологическом поясе, выходящем через границы Косово в Албанию. Другими геологическими ресурсами являются бокситы, магнезит и драгоценные металлы⁴.

В. Демографическая и этническая структура

8. В Косово отсутствуют точные демографические данные, что является следствием недавней бурной истории и сопутствующих значительных демографических изменений. Последняя перепись в Косово, данные которой пользуются общим признанием, была проведена в 1981 году, когда было установлено, что общая численность населения составляет 1 584 000 человек. Перепись проводилась в 1991 году, однако ее результаты не считаются достоверными по причине низкой степени участия общины косовских албанцев⁵, составляющей большинство населения.

³ Там же, стр. 42 текста оригинала (статистические данные из Официального ежегодника Союзной Республики Югославии, 1998 год).

⁴ World Bank, Kosovo Economic Memorandum, pp. 49-50 (17 May 2004).

⁵ ЮНИСЕФ, "Анализ положения детей и женщин в Косово", стр. 8 текста оригинала (2003 год) [далее "Дети и женщины в Косово"]

9. Численность населения Косово в 1998 году по-разному оценивалась Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, соответственно 1,7 млн.⁶ и 2,2 млн. человек⁷. Эта неопределенная демографическая картина стала еще более неясной вследствие конфликта 1998-1999 годов, повлекшего за собой массовые перемещения населения как во время, так и после окончания военных действий. Сам конфликт стал причиной перемещения около 800 000 косовских албанцев в основном в соседнюю Албанию и бывшую югославскую Республику Македонию. Возможно, до 500 000 человек стали внутренне перемещенными лицами⁸. Считается, что общее число погибших в ходе конфликта 1998-1999 годов составляет от 4 000 до 12 000 человек⁹.

10. После интервенции Организации Североатлантического договора (НАТО) и прекращения военных действий в июне 1999 года Косово покинуло около 242 000 неалбанцев. Однако к 8 июля 1999 года в Косово спонтанно и с помощью Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) вернулось более 650 000 беженцев. После этого в соседних районах и странах оставалось, согласно оценкам, 150 000 человек, 90 000 эвакуированных в третьи страны, а также неизвестное число просителей убежища.

С. Государственные службы и администрация

11. В течение 1990-х годов под общим воздействием таких факторов, как государственная политика и законодательство, а также реакция народа на эту политику, большинство должностей в государственной администрации, государственных предприятиях и службах, а также предприятиях, находившихся в общественной собственности, были заняты косовскими сербами. Косовские албанцы, составлявшие большинство населения, создали параллельный публичный сектор, куда, в частности, входили сфера образования, социальное обеспечение и службы здравоохранения, которые в основном финансировались за счет добровольных пожертвований диаспоры косовских албанцев.

⁶ Доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, S/1999/779, пункт 8 (12 июля 1999 года).

⁷ "К стабильности и процветанию".

⁸ S/1999/779, пункт 8.

⁹ Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Transitional Support Strategy of the World Bank Group for Kosovo, 1 (13 April 2004) [*hereinafter* Transitional Support Strategy].

12. После ухода югославских и сербских вооруженных сил и полиции¹⁰ сразу же после подписания Кумановского соглашения¹¹ от 9 июня 1999 года, положившего конец военным действиям, большое число косовских сербов, опасавшихся за свою безопасность, покинули свои жилища и прибыли либо в районы Косово, где большинство составляли сербы, либо в саму Сербию. Среди этих лиц находилось множество руководящих работников и сотрудников государственного сектора, которые также вывезли множество документов по государственному сектору и впоследствии создали так называемые муниципалитеты и суды в изгнании в самой Сербии. В числе этих документов были кадастровые документы из Косово. Несмотря на неоднократные просьбы Специального представителя Генерального секретаря по Косово в качестве руководителя МООНК к правительству Сербии о возвращении кадастровых документов, они остаются в Сербии.

13. Непосредственно после конфликта структуры государственных служб Косово в большинстве своем не функционировали в силу общего воздействия таких факторов, как запущенность, разруха и отъезд квалифицированных сотрудников. К их числу относились две косовские электростанции, системы водоснабжения в некоторых муниципалитетах, службы уборки мусора, школы, судебные и муниципальные органы. Большинство больниц работало, однако уход за больными затруднялся серьезными политическими разногласиями в отношении будущей системы управления и персонала. Острая нехватка квалифицированных работников ощущалась во всех секторах общественного хозяйства¹².

¹⁰ В соответствии со статьей 1 (3) (с) военно-технического соглашения, заключенного 9 июня 1999 года:

"силы Союзной Республики Югославии" включают весь личный состав и организации Союзной Республики Югославии и Республики Сербии, обладающие военным потенциалом. Они включают регулярную армию и военно-морские силы, вооруженные гражданские группы, соответствующие военизированные группы, военно-воздушные силы, национальную гвардию, пограничную полицию, армейские резервы, военную полицию, разведывательные службы, союзное Министерство внутренних дел и Министерство внутренних дел Сербии, местную полицию, полицию особого назначения, полицию по борьбе с массовыми выступлениями и терроризмом, а также любые другие группы или лица, указанные Командующим международными силами безопасности (СДК).

¹¹ Военно-техническое соглашение между международными силами безопасности (СДК) и правительствами Союзной республики Югославии и Республики Сербии от июня 1999 года.

¹² S/1999/779, пункты 11-15.

D. Экономические показатели

14. По окончании конфликта экономика Косово находилась в состоянии краха. Более 25% жилого фонда было полностью разрушено, а поголовье скота и сельскохозяйственное оборудование были уничтожены (потери, согласно расчетам, составляли 700-800 млн. долл. США). Косово считается беднейшим районом Европы.

II. КОНСТИТУЦИОННАЯ, ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА КОСОВО

A. Краткая историческая справка

15. *Март 1999 года:* После провала мирных переговоров в Рамбуйе начинается воздушная кампания НАТО. Возникает крупный беженский кризис, когда зону конфликта покидает более 800 000 человек.

16. *Июнь 1999 года:* Югославская национальная армия уходит из Косово. Принимается резолюция 1244 (1999), на основании которой Косово передается Временной администрации Организации Объединенных Наций и учреждается международное присутствие по безопасности, известное как СДК. Эта же резолюция подтверждает приверженность всех государств-членов суверенитету и территориальной целостности Союзной Республики Югославии. С целью развития самоуправления в Косово базируется Косовский переходный совет.

17. *Декабрь 1999 года:* Соглашением с МООНК о совместном временном руководстве Косово учреждаются Совместная временная административная структура (СВАС) и Временный административный совет (ВАС). СВАС призвана оказывать помощь в управлении Косово до создания подлинно косовских учреждений.

18. *Октябрь 2000 года:* В Косово проводятся муниципальные выборы.

19. *Май 2001 года:* Промульгация Конституционных рамок временного самоуправления в Косово. Для укрепления своего потенциала в сфере правосудия и деятельности полиции МООНК создает новый Компонент по вопросам правосудия и деятельности полиции.

20. *Ноябрь 2001 года:* Проводятся выборы в Скупщину Косово, на которых Демократическая лига Косово (ДЛК) набирает наибольшее количество голосов, опередив Демократическую партию Косово (ДПК).

21. *Март 2002 года:* Специальный представитель Генерального секретаря принимает присягу временных институтов самоуправления (ВИСУ). Некоторые ключевые функции правительства передаются ВИСУ.
22. *Июнь 2002 года:* Учреждается Косовское траст-агентство "с целью сохранения или повышения ценности, жизнеспособности находящихся в общественной или государственной собственности предприятий в Косово и управления ими".
23. *Октябрь 2002 года:* Проводятся вторые муниципальные выборы.
24. *Декабрь 2003 года:* Принимаются "стандарты для Косово".
25. *Март 2004 года:* Беспорядки в Косово 17, 18 и 19 марта.
26. *Октябрь 2004 года:* Выборы в Скупщину Косово.

В. Миссия Организация Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово

27. В соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) была учреждена в качестве международного гражданского присутствия в целях создания временной администрации для Косово. В частности, Совет призвал МООНК:

- осуществлять основные гражданские административные функции;
- содействовать установлению существенной автономии и самоуправления в Косово;
- содействовать политическому процессу, призванному определить будущий статус Косово;
- координировать гуманитарную и чрезвычайную помощь всех международных организаций;
- оказывать помощь в восстановлении ключевых объектов инфраструктуры;
- поддерживать гражданский правопорядок;

- поощрять права человека;
- гарантировать безопасное и беспрепятственное возвращение всех беженцев и перемещенных лиц в свои дома в Косово.

28. Фактическая структура МООНК была определена в докладе Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации Косово Совету Безопасности от 12 июля 1999 года (S/1999/779). С целью осуществления своего мандата МООНК состоит из четырех "компонентов", каждый из которых возглавляется заместителем Специального представителя Генерального секретаря (ЗСПГС).

29. Специальный представитель Генерального секретаря, будучи главой МООНК, является высшим международным гражданским должностным лицом в Косово. Он осуществляет гражданскую исполнительную и законодательную власть, возложенную на него Советом Безопасности в его резолюции 1244 (1999), а также обладает окончательной властью в отношении толкования положений резолюции (S/1999/779, пункт 44).

30. Первый заместитель Специального представителя помогает Специальному представителю в руководстве и управлении МООНК и обеспечивает скоординированный и комплексный подход в отношении деятельности всех четырех компонентов миссии. Заместители Специального представителя, возглавляющие каждый из четырех компонентов, напрямую подотчетны Специальному представителю. Исполнительный комитет, членами которого являются первый заместитель Специального представителя и четыре заместителя Специального представителя, возглавляется Специальным представителем. Исполнительный комитет оказывает помощь Специальному представителю в выполнении им своих обязанностей и является основным механизмом, через который он осуществляет контроль за деятельностью по достижению целей МООНК (S/1999/779, пункты 45-47).

31. Первоначально Компонент I, мандат которого заключался в обеспечении гуманитарной помощи, возглавлялся УВКБ. Деятельность этого компонента была прекращена в июне 2000 года. В мае 2001 года был утвержден новый Компонент I по деятельности полиции и вопросам правосудия.

Четыре компонента

1. *Компонент I: Полиция и правосудие под прямым руководством Организации Объединенных Наций*

32. Международная полиция в рамках этого компонента действует под руководством Специального представителя. Ею командует Комиссар полиции. Он обладает всей оперативной, технической и дисциплинарной властью над всеми сотрудниками полиции. Комиссар подотчетен Специальному представителю. Две главные задачи МООНК заключаются в поддержании правопорядка на временной основе и создании профессиональных и беспристрастных косовских полицейских сил (КПС), обученных проводить полицейскую работу в демократической стране. Все полицейские функции передаются КПС, и международные сотрудники останутся только для оказания поддержки и мониторинга их деятельности.

33. Согласно планам, обеспечение безопасности в Косово осуществляется в три этапа:

а) на первом этапе СДК отвечали за обеспечение общественной безопасности и порядка до тех пор, пока выполнение этой задачи не стало возможным возложить на международное гражданское присутствие. До передачи этих функций гражданская полиция МООНК консультировала СДК по вопросам патрулирования и установила контакт с местными и международными партнерами;

б) на втором этапе МООНК приняла от СДК ответственность за обеспечение правопорядка, а гражданская полиция МООНК выполняла обычные полицейские обязанности и была наделена правоохранительными функциями;

в) на третьем этапе, который осуществляется в настоящее время, МООНК находится в процессе передачи обязанностей по выполнению полицейских функций КПС. Полиция МООНК уделяет основное внимание выполнению функций по подготовке, консультированию и наблюдению.

34. В рамках МООНК Компонент I отвечает за создание судебной системы и управление ею, а Компонент III занимается наблюдением за тем, чтобы правовая система соответствовала нормам права, подготовкой и повышением квалификации судейского корпуса и юристов, а также подготовкой полиции. В июле 1999 года был создан Департамент по вопросам судопроизводства, а вскоре после этого он был разделен на две части - Управление по вопросам судебного преследования и судопроизводства и Пенитенциарное управление. В марте 2000 года в качестве компонента СВАС на

основании Распоряжения № 2000/15¹³ был учрежден Административный департамент юстиции, который взял на себя выполнение определенных функций в этих областях. Непосредственно до этого Специальный представитель, подписав Распоряжение № 2000/6, санкционировал назначение международных судей и прокуроров¹⁴. Отдел международной помощи в области судопроизводства, который возглавил международный сотрудник, был создан и придан Департаменту по вопросам судопроизводства, но в действительности он имел тот же административный аппарат, что и Административный департамент юстиции. Функции последнего и Департамента по вопросам судопроизводства во многом совпадали, поскольку они находились в тех же помещениях и имели многих общих руководителей, должностных лиц и сотрудников.

35. Эти меры были пересмотрены в 2001 году, когда Департамент по вопросам судопроизводства был преобразован в Департамент юстиции, состоящий из пяти отделов: по вопросам развития судебной системы, управлению пенитенциарными учреждениями, международной помощи в области судопроизводства, Уголовный отдел и Отделение по пропавшим без вести лицам и судебной медицине. Отдел развития судебной системы, в свою очередь, состоит из четырех секций: а) секции профессионального роста, выполняющей функции секретариата Косовского судебно-прокурорского совета и оказывающей поддержку программе профессионального развития судей и прокуроров; б) секции по вопросам судебной интеграции, которая способствует расширению этнической представленности в судебной системе; в) группы судебной инспекции, на которую возложены функции по проведению расследований по случаям неправомερных действий судей и прокуроров и осуществлению преследования по конкретным случаям неправомερных действий в Косовском судебно-прокурорском совете; г) группы по оказанию помощи потерпевшим и их защите.

36. Кроме того, в Департаменте юстиции имеется отдел правовой политики, способствующий налаживанию сотрудничества и взаимодействия между косовскими судами и судами других юрисдикций, а также оперативная группа, занимающаяся политической и координационной деятельностью по обеспечению безопасности работников судов, сохранности зданий и имущества.

37. Департамент разрабатывает стратегии и политику в отношении судебной системы и прокуратур. Его конкретными стратегическими целями в этих областях являются:

¹³ Распоряжение МООНК № 2000/15 от 21 марта 2000 года об учреждении Административного департамента юстиции.

¹⁴ Распоряжение МООНК № 2000/6 от 15 февраля 2000 года о назначении и отрешении от должности международных судей и международных прокуроров.

- a) разработка эффективной и действенной системы судов и прокуратур, содействующей укреплению правопорядка и уважению прав человека всех лиц, и руководство ею;
- b) включение представителей этнических меньшинств в косовскую систему отправления правосудия, облегчая их доступ к правосудию, и наблюдение за обращением судебной системы с меньшинствами;
- c) приведение служб судебной медицины и патологической анатомии в соответствие с международно признанными стандартами, с тем чтобы они могли обеспечивать судебно-медицинские экспертизы для проведения уголовных расследований;
- d) контроль за работой судей и прокуроров, включая проведение проверок деятельности судов и органов государственной прокуратуры, а также проведение расследований по обвинениям в неправомерных действиях судей и прокуроров; и
- e) защита прав потерпевших и обеспечение их участия в уголовном преследовании.

38. Департамент юстиции, являясь резервным силовым образованием Специального представителя Генерального секретаря, отвечает за подготовку бюджета судебной системы. Общая сумма утвержденных расходов в 2003 году составила 5,18 млн. евро, включая ассигнования на 1 946 сотрудников на всех уровнях судебной системы. Ранее оплата деятельности местных судов по отдельным статьям расходов, таким, как мелкие предметы оборудования и ремонтные работы, распределялась управляющими делами районных судов, но теперь этот порядок пересмотрен. В настоящее время суды представляют просьбы о выделении средств на оборудование и эксплуатационные расходы Административному департаменту юстиции в Министерстве по делам общественных служб ВИСУ. Небольшой аванс наличными, но не более 2 500 евро в месяц, предоставляется для этого каждому суду и далее пополняется, как только израсходованными оказываются 75% средств из предыдущей выплаты. Коммунальные платежи (электричество, телефон и т.д.) не охватываются этой системой: счета необходимо подавать непосредственно Административному департаменту юстиции.

2. *Компонент II: Гражданская администрация.*

39. Под непосредственным руководством Организации Объединенных Наций гражданская администрация была недавно преобразована в Департамент гражданской администрации, что отражает снижение роли МООНК в этой области.

3. *Компонент III: Демократизация и организационное строительство*

40. Этот компонент возглавляется Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Организационное строительство предполагает оказание помощи народу Косово в укреплении потенциала местных и центральных институтов и организаций гражданского общества, а также поощрении демократии, надлежащего управления и уважения прав человека. К его функциям также относятся организация выборов и обязанность по подготовке полиции (S/1999/779, пункт 79).

4. *Компонент IV: Реконструкция и экономическое развитие*

41. Этот компонент возглавляется Европейским союзом (ЕС). С целью поощрения мира и процветания в Косово и содействия созданию таких экономических условий, которые открывают лучшие перспективы на будущее, Совет Безопасности в своей резолюции 1244 (1999) уполномочил МООНК, в частности, оказывать поддержку в восстановлении основных компонентов инфраструктуры и других экономических и социальных систем. Основные функции компонента, связанного с восстановлением, заключаются в планировании и мониторинге процесса восстановления в Косово, разработке и оценке политики в экономической, социальной и финансовой областях и осуществлении координации между различными донорами и международными финансовыми учреждениями для обеспечения того, чтобы вся финансовая помощь направлялась на решение приоритетных задач, установленных МООНК (S/1999/779, пункт 102).

С. Совместная временная административная структура и переход к временным институтам самоуправления

42. С 2000 года Косово управлялось Совместной временной административной структурой (СВАС). Роль и функции СВАС и ее составных органов были определены в Распоряжении МООНК № 2000/1 от 14 января 2000 года. Она состояла из канцелярии Специального представителя Генерального секретаря, общекосовских надзорных и консультативных органов, представляющих учреждения и политические группировки Косово, а также центральных административных департаментов, выполняющих функции по административному управлению, предоставлению услуг и сбору доходов. На

муниципальном уровне в состав административных органов второго уровня входили канцелярии муниципальных администраторов МООНК, административные советы, представляющие местные учреждения и партии, и административные советы, отвечающие за предоставление местных услуг.

43. Административные департаменты СВАС были объединены в девять временных департаментов, которые впоследствии стали министерствами ВИСУ. Компоненту II было поручено следить за работой семи департаментов: сельского хозяйства, лесоводства и развития сельских районов; культуры, молодежи и спорта; образования, науки и техники; труда и социального обеспечения; здравоохранения, окружающей среды и территориального планирования; транспорта и связи; и по делам общественных служб. Компоненту IV было поручено следить за работой двух департаментов: торговли и промышленности; и финансов и экономики.

44. Каждому министерству был придан главный международный сотрудник для консультирования министра по вопросам выработки политики и управления, координации работы международного персонала в рамках соответствующего министерства и выполнения роли старшего сотрудника по связям с МООНК. Для обеспечения плавного и эффективного перехода международный персонал МООНК продолжал выполнять некоторые функции в течение ограниченного периода времени после создания правительства. Международные сотрудники должны были в ближайшее возможное время передавать свои исполнительные функции местным гражданским служащим и постепенно ограничивать свою деятельность предоставлением консультаций и вопросами, связанными с интеграцией меньшинств и с защитой и поддержанием связи со специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими донорами.

D. Конституционные рамки для временного самоуправления в Косово

45. В 2001 году были промульжированы Конституционные рамки временного самоуправления в Косово (Конституционные рамки)¹⁵. Конституционные рамки являются основополагающим инструментом управления в Косово: разработанные после всесторонних переговоров с задействованными сторонами, они отражают деликатный баланс между конкурирующими интересами и содержат важные гарантии в отношении меньшинств. Распоряжение № 2001/19 МООНК об исполнительной ветви временных

¹⁵ Распоряжение МООНК № 2001/9 от мая 2001 года о Конституционных рамках для временного самоуправления в Косово [*далее* Конституционные рамки].

институтов самоуправления в Косово ознаменовало собой конец СВАС и учреждение местных центральных исполнительных органов.

46. В соответствии с Главой VIII Конституционных рамок Специальный представитель сохранил за собой некоторые зарезервированные полномочия. В целях осуществления этих полномочий созданы следующие директораты МООНК: Директорат гражданской обороны, который взял на себя обязанности Центра Организации Объединенных Наций по координации деятельности, связанной с разминированием, после успешного завершения его операций в середине декабря 2001 года; Директорат по административным вопросам; Директорат по вопросам инфраструктуры; и Директорат по сельским вопросам. Специальный представитель также сохранил ответственность за деятельность Корпуса защиты Косово (КЗК) вместе с СДК. К числу других зарезервированных функций относятся управление и финансирование деятельности по обеспечению гражданской безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям; деятельность по разминированию; управление государственным и общественным имуществом; регулирование работы государственных и общественных предприятий; управление железными дорогами, распределение радиочастот и гражданская авиация; база данных по вопросам гражданской регистрации; регистрация постоянных жителей; Директорат по вопросам жилья и собственности, включая Комиссию по жилищным претензиям; контроль за перевозкой грузов через государственную и административную границу; общие полномочия, такие, как международные отношения; а также судебные органы и полиция (за исключением управления судебными делами, которое было передано Административному департаменту юстиции и Министерству по делам общественных служб; а также несколько экономических областей, таких, как Центральный финансовый орган, который работал совместно с новым Министерством финансов и экономики. МООНК постепенно передает функции по управлению Косово, с тем чтобы они соответствовали нынешнему распределению обязанностей между международной администрацией и ВИСУ.

Е. Временные институты самоуправления в Косово

47. В главе 1.4 Конституционных рамок предусматривается, что "Косово управляется на демократической основе законодательными, исполнительными и судебными органами и институтами". Все вместе они составляют центральные ВИСУ. В разделе 1.1 Распоряжения МООНК № 2000/45 о самоуправлении муниципалитетов в Косово были учреждены "институты демократического и автономного самоуправления на муниципальном уровне".

48. В главе 1.5 Конституционных рамок ВИСУ на центральном уровне определяется как: Скупщина; Президент Косово; правительство; суды; и другие органы и учреждения, предусмотренные Конституционными рамками.

49. Все компоненты ВИСУ обязаны поощрять и уважать:

"принцип разделения властей между законодательной, исполнительной и судебной властями"¹⁶; и

"принцип господства права, права и свободы человека, демократические принципы и примирение"¹⁷.

50. В соответствии с Главой 5.2 d) Конституционных рамок, центральным ВИСУ предоставлены полномочия в области местного управления, включающие в себя наблюдение за качеством услуг, предоставляемых на муниципальном уровне. В более общем плане в Главе V Конституционных рамок предусмотрено, что ВИСУ несут ответственность за следующее:

- экономическая и финансовая политика
- финансовые и бюджетные вопросы
- внутренняя и внешняя торговля, промышленность и инвестиции
- образование, наука и техника
- молодежь и спорт
- культура
- здравоохранение
- защита окружающей среды
- трудовые отношения и социальное обеспечение
- семья, гендерные вопросы и меньшинства
- транспорт, почта, телекоммуникационные и информационные технологии
- службы государственной администрации
- сельское хозяйство, лесоводство и развитие сельских районов

¹⁶ Конституционные рамки, Глава 2С.

¹⁷ Там же, Глава 2В.

- статистика
- территориальное планирование
- надлежащее управление, права человека и равные возможности
- дела лиц, не являющихся постоянными жителями
- судебные вопросы и
- средства массовой информации¹⁸.

51. Глава V также возлагает на ВИСУ ограниченную ответственность в области иностранных дел, в частности касающуюся международного и внешнего сотрудничества и включающую в себя ведение переговоров и разработку соглашений. Однако эта деятельность должна координироваться со Специальным представителем Генерального секретаря¹⁹.

52. Исполнение ВИСУ этих переданных обязанностей никоим образом не затрагивает и не умаляет полномочий Специального представителя по обеспечению полной реализации резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности, включая надзор за деятельностью ВИСУ, их должностных лиц и учреждений и принятие надлежащих мер в том случае, когда их действия не соответствуют резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций или самим конституционным рамкам²⁰.

Г. Законодательная власть временных институтов самоуправления

53. В Конституционных рамках Скупщина Косово определяется как "высший представительный и законодательный временный институт самоуправления Косово"²¹.

54. Соответственно, в главе 9.1.2 и 9.1.3 Конституционных рамок предусматривается проведение периодических выборов в Скупщину через каждые три года путем всеобщего и равного голосования при обеспечении пропорциональной представленности, когда одна пятая часть ее мест зарезервирована за "неалбанскими общинами Косово". Кроме того, в

¹⁸ Там же, Главы 5.1, 5.3-5.4.

¹⁹ Там же, Глава 5.6.

²⁰ Там же, глава 12.

²¹ Там же, глава 9.1.1.

пункте 26 этой же главы на Скупщину возлагаются полномочия по принятию законов и резолюций в рамках конституционной сферы ответственности ВИСУ.

55. Помимо их специальной парламентской представленности за счет этих зарезервированных мест, неалбанским общинам Косово гарантировано полное и эффективное участие в законодательном процессе в виде функционального состава, процедурной ответственности по принятию законов и использования языков в Скупщине.

56. В соответствии с Конституционными рамками Скупщина состоит из 120 мест, которые должны заполняться по итогам общекосовских выборов на основе пропорциональной модели "закрытый список на один район". Принято конституционное положение, предполагающее наличие двух "категорий" мест: "открытых" мест и "зарезервированных" мест.

57. Из общего числа мест в Скупщине, составляющего 120 мест, 100 открыто "распределяются между всеми партиями, коалициями, инициативными группами граждан и независимыми кандидатами пропорционально числу действительных голосов, полученных ими на выборах в Скупщину"²². Остальные 20 мест резервируются для обеспечения дополнительной представленности неалбанских общин Косово. Они распределяются между семью общинами меньшинств в соответствии с нижеследующей формулой:

- десять мест представляется партиям, коалициям, инициативным группам граждан и независимым кандидатам, заявившим о принадлежности к сербской общине Косово;
- десять мест предоставляется представителям самопровозглашенных политических образований²³, представляющих другие общины, т.е. четыре места - общине рома, общине ашкали и общине египтян, три места - общине босняков, два места - общине турок и одно место - общине горан²⁴.

²² Там же, глава 9.1.3 а).

²³ См. Распоряжение МООНК № 2004/12 о выборах в Скупщину Косово [*далее* Распоряжение МООНК о Скупщине], раздел 1.1 i) (5 мая 2004 года) ("политическое образование" определяется как "политическая партия, коалиция политических партий, инициативная группа граждан или независимый кандидат").

²⁴ Конституционные рамки, глава 9.1.3 б).

58. Как и "открытые места", места, резервируемые каждой общине или группе общин, распределяются между партиями, коалициями, инициативными группами граждан и независимыми кандидатами, заявившими о принадлежности к каждой общине, пропорционально числу действительных голосов, полученных ими на выборах в Скупщину²⁵.

59. В разделе 5.2 Распоряжения МООНК № 2004/12 о выборах в Скупщину Косово предусматривается, что места в Скупщине распределяются следующим образом:

а) общее количество действительных голосов, полученных каждым политическим образованием, претендующим на категорию мест, делится на 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15 и т.д. до тех пор, пока число используемых делителей не будет совпадать с общим количеством мест, подлежащих распределению в этой категории мест;

б) частные, получаемые в результате этой серии делений, выстраиваются по нисходящей. Места предоставляются политическим образованиям в соответствии с частными, причем первое место предоставляется образованию, имеющему самое большое частное, второе место - образованию, имеющему следующее по величине частное, и т.д. до тех пор, пока все места в данной категории не будут распределены;

в) первыми подлежат распределению места, составляющие категорию из 100 мест, о которых говорится в разделе 9.1.3 а) Конституционных рамок, а затем места, резервируемые для обеспечения дополнительной представленности неалбанских общин Косово, о которых говорится в разделе 9.1.3 б) Конституционных рамок;

г) всякое частное, за счет которого то или иное политическое образование получает место, не учитывается в каком-либо последующем распределении мест;

д) если какое-либо политическое образование получает такое количество мест, которое соответствует числу кандидатов в его списке, а места для распределения все еще есть, тогда остающиеся частные этого образования не принимаются во внимание при распределении каких-либо остающихся мест;

²⁵ Там же, Распоряжение МООНК № 2004/12 регулирует фактическое распределение "открытых" и "зарезервированных мест" в Скупщине между конкурирующими политическими образованиями. В ней принимается система большего среднего Сент-Лаге, в соответствии с которой количество голосов делится на нечетное число делителей до тех пор, пока число используемых делителей не будет соответствовать общему количеству мест, подлежащих распределению в этой категории мест.

f) места, предоставленные какому-либо политическому образованию из категорий, на которые оно претендовало, суммируются с целью получения общего количества мест, выигранных этим образованием. Эта сумма является общим количеством мест, предоставленных данному образованию в результате выборов для распределения среди его кандидатов.

60. В соответствии с этим процессом категория из 100 "открытых" мест распределяется в первую очередь: категория из 20 "зарезервированных" мест для обеспечения дополнительной представленности неалбанских общин Косово распределяется только после этого²⁶.

61. Места, предоставляемые какому-либо политическому образованию, распределяются среди кандидатов, включенных в список этого образования, в том порядке, в котором они в нем представлены, до исчерпания количества мест, предоставленных конкретному политическому образованию²⁷. Распределенные таким образом места занимаются лично избранным кандидатом, а не политическим образованием²⁸.

62. Конституционные рамки наделяют Скупщину функциональной структурой, позволяющей содействовать законодательному процессу и гарантировать полноценное и эффективное участие членов, представляющих неалбанские общины Косово, в процессе принятия законов и решений. Эта структура включает в себя: Председателя Скупщины, Президиум, состоящий из семи членов; два главных комитета; и девять функциональных комитетов. В Скупщине Конституционные рамки обеспечивают представленность членов Скупщины от общин меньшинств в Президиуме и функциональных комитетах, а также предусматривают создание одного специального главного комитета - Комитета по правам и интересам общин - с целью учета интересов меньшинств.

63. Председатель Скупщины Косово избирается от партии или коалиции, которая образует большинство в Скупщине²⁹. Два члена Президиума Скупщины назначаются той же партией или коалицией, имеющей большинство, два - занявшей второе место, а один - третьей по количеству мест партией или коалицией, соответственно. Остающиеся два члена избираются соответственно из членов Скупщины, объявивших себя

²⁶ Конституционные рамки, Глава 5.2 с).

²⁷ Там же, Глава 5.3.

²⁸ Там же, Глава 6.1.

²⁹ Там же, Глава 9.1.9.

представителями сербской общины Косово и общины, не представляющей ни косовских албанцев, ни косовских сербов. Все члены одобряются Скупщиной путем официального голосования³⁰.

64. Скупщина может создавать столько функциональных комитетов, сколько она сочтет необходимым и соответствующим выполнению ее своих обязанностей³¹. Двумя ее главными комитетами являются Бюджетный комитет и Комитет по правам и интересам общин. Первый состоит из 12 членов, пропорционально представляющих партии и коалиции, представленные в Скупщине, а последний - из 9 членов: по 2 - от сербской общины, общины рома, общины ашкали и общин египтян, босняков и турков и 1 - от общины горан³². Членство комитетов Скупщины должно отражать политическое и "общинное" разнообразие Скупщины. В частности, места председателей всех комитетов должны быть пропорционально распределены между партиями и коалициями, представленными в ней. В каждом комитете должно быть два заместителя председателя от различных партий или коалиций, в которых не состоит председатель, причем они сами должны быть представителями разных общин³³.

65. Процедура принятия законов сначала предполагает процесс, в рамках которого один или более членов Скупщины или правительства представляют проект закона Скупщине для первого чтения. После этого проект рассматривается соответствующим главным и функциональным комитетами, которые, по мере необходимости, предлагают поправки. Затем Скупщина рассматривает проект вместе с предложенными поправками во втором чтении. В конце второго чтения Скупщина проводит голосование, и проект закона утверждается, если он получает большинство голосов присутствующих членов. Для вступления законов в силу они должны быть промульгированы Специальным представителем Генерального секретаря путем принятия распоряжения МООНК.

³⁰ Там же, Глава 9.1.8.

³¹ Там же, Глава 9.1/18. Скупщина впоследствии увеличила это количество до 18 в 2002 году. Было сочтено, что это по существу создает трудности для надлежащего участия в работе комитетов представителей небольших групп меньшинств - факт, который ограничивает их участие в законодательном процессе в некоторых областях. См. доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, S/2003/113, пункт 11 (1 апреля 2003 года).

³² Конституционные рамки, Глава 9.1.11-12.

³³ Там же, Глава 9.1.19, Глава 9.1.21-22.

66. По просьбе любого члена Президиума Скупщины любой предлагаемый закон должен быть представлен Комитету по правам и интересам общин. Комитет большинством голосов своих членов принимает решение о том, следует ли представлять рекомендации по предлагаемому закону. Если Комитет принимает такое решение, он представляет рекомендации по предлагаемому закону в течение двух недель с целью обеспечения должного учета прав и интересов общин. Комитет может также по своей собственной инициативе предлагать законы и такие другие меры в рамках сферы ответственности Скупщины, какие он считает необходимыми для учета интересов общин.

67. В течение 48 часов после утверждения какого-либо закона Скупщиной любой член Скупщины, поддерживаемый еще пятью членами, может направить в Президиум ходатайство с заявлением о том, что закон или какие-либо его положения нарушают жизненные интересы общины, к которой он/она принадлежит. Ходатайство может быть подано на тех основаниях, что закон или его положения являются дискриминационными в отношении какой-либо общины, отрицательно влияют на права общины или ее членов или иным образом серьезно ограничивают возможности общины сохранять, защищать или выражать свою этническую, культурную, религиозную или языковую самобытность. В таких случаях Президиум просит спонсоров закона представить в ответ обоснованные аргументы в течение трех дней. Президиум старается в течение пяти дней после получения ответа представить Скупщине консенсусное предложение. Если консенсуса достичь не удастся, то для решения этого вопроса создается специальная группа из трех членов, состоящая из представителей обеих сторон и одного члена, являющегося председателем, который назначается Специальным представителем. Эта группа должна в течение пяти дней принять решение, рекомендуемое Скупщине отклонить ходатайство или данный закон или его положения, либо принять закон с поправками, предложенными этой группой. Группа принимает свои решения большинством голосов своих членов.

68. Все законы, принимаемые Скупщиной, вступают в силу в день их промульгации Специальным представителем, если не оговорен иной порядок.

Г. Исполнительная власть временных институтов самоуправления в Косово

69. В Главе 9.3.1 Конституционных рамок говорится, что исполнительная власть возложена на правительство, которому поручено выполнение законов, принятых Скупщиной Косово, и других законов в рамках сферы компетенции ВИСУ. Правительство также уполномочено предлагать проекты законов Скупщине по своей

собственной инициативе и по просьбе самой Скупщины³⁴. Гарантом демократического порядка функционирования ВИСУ и олицетворением единства народа Косово в конечном счете выступает Президент³⁵.

70. В соответствии с Главой 9.4.3 Конституционных рамок и разделом 1.1 Распоряжения МООНК № 2001/19³⁶, правительство состоит из премьер-министра и министров, а также министерств, находящихся в их ведении, - канцелярия премьер-министра имеет статус министерства. Впоследствии правительство было расширено, и в его состав был включен заместитель премьер-министра и заместители министров.

71. В Главе 9.3.3 Конституционных рамок предусмотрено создание "министерств... необходимых для выполнения функций в рамках сферы компетенции правительства". Первоначально в разделе 2.2 Распоряжения МООНК № 2001/19 предусматривалось создание девяти министерств: Министерства финансов и экономики, Министерства торговли и промышленности, Министерства образования, науки и техники, Министерства культуры, молодежи и спорта, Министерства здравоохранения, по вопросам окружающей среды и территориального планирования, Министерства труда и социального обеспечения, Министерства транспорта и коммуникаций, Министерства по делам общественных служб и Министерства сельского хозяйства, лесоводства и сельскохозяйственного развития.

72. В разделе 2.1 Распоряжения МООНК № 2001/19 предусмотрено создание Консультативного бюро по вопросам надлежащего управления, прав человека, равных возможностей и гендерной проблематике и Консультативного бюро по делам общин, наряду с другими организационными подразделениями в канцелярии премьер-министра. Впоследствии административной директивой об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/19 был учрежден пост межведомственного координатора по вопросам

³⁴ Там же, Глава 9.3.2.

³⁵ Там же, Глава 9.2.1.

³⁶ Распоряжение МООНК № 2005/15 о внесении поправок в Распоряжение МООНК № 2001/19 об исполнительной власти временных институтов самоуправления в Косово, раздел 1.

возвращения (межведомственный координатор) в ранге министра в канцелярии премьер-министра³⁷.

73. В соответствии с главой 9.3.3 Конституционных рамок, поправки в Распоряжение МООНК № 2001/19 были впервые внесены на основании Распоряжения МООНК № 2002/5 о внесении поправок в Распоряжение МООНК № 2001/19 об исполнительной власти временных институтов самоуправления в Косово, вследствие чего Министерство здравоохранения, по вопросам окружающей среды и территориального планирования было разделено на Министерство здравоохранения и Министерство по вопросам окружающей среды и территориального планирования³⁸. Потом оно было пересмотрено на основании Распоряжения МООНК № 2004/50 о создании новых министерств и должностей заместителя премьер-министра и заместителей министров в исполнительной власти, вследствие чего было создано три новых министерства - Министерство по вопросам общин и возвращения, Министерство местных органов управления и Министерство энергетики и горнодобывающей промышленности³⁹. После создания Министерства по вопросам общин и возвращения Консультативное бюро по делам общин было преобразовано в департамент этого Министерства.

74. Промульгация Распоряжения МООНК № 2004/50 знаменовалась собой передачу обязанностей⁴⁰, которые выполнялись международным гражданским присутствием в Косово на основе резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности, от МООНК ВИСУ⁴¹. Эта

³⁷ Административная директива МООНК № 2002/10 об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/19 об исполнительной власти временных институтов самоуправления в Косово, раздел 1.1 (31 мая 2002 года).

³⁸ Распоряжение МООНК № 2002/5 от 4 марта 2002 года о внесении поправок в Распоряжение МООНК № 2001/19 об исполнительной власти временных институтов самоуправления в Косово, раздел 1.

³⁹ Распоряжение МООНК № 2004/50 от 2 декабря 2004 года о создании новых министерств и должностей заместителя премьер-министра и заместителей министров, раздел 1. Но см. Распоряжение МООНК № 2005/15, раздел 2 (отменяющее Распоряжение МООНК № 2004/50).

⁴⁰ См. Распоряжение МООНК № 2004/50, раздел 1.2 (предусматривающий, что новые министерства возьмут на себя свои функции и обязанности с промульгацией последующего распоряжения МООНК о внесении поправок в Распоряжение МООНК № 2001/19 - а именно: с промульгацией Распоряжения МООНК № 2005/15).

⁴¹ Доклад Генерального секретаря о Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово, документ ООН S/2004/907, пункт 11 (17 ноября 2004 года).

передача полномочий повлекла за собой увеличение числа правительственных министерств до 13 при прежнем количестве министров и создании новых должностей заместителя премьер-министра и 15 заместителей министров.

75. 20 декабря 2005 года был сделан еще один шаг в сторону передачи обязанностей ВИСУ, когда было промульгировано Распоряжение МООНК № 2005/53, на основании которого были созданы новые Министерство юстиции и Министерство внутренних дел, а также определен их первоначальный круг ведения. Дальнейшая передача полномочий этим двум министерствам была осуществлена 27 апреля 2006 года, когда было промульгировано Распоряжение МООНК № 2006/26. На эти министерства были возложены правовые, технические, финансовые и административные обязанности в отношении полиции и системы правосудия, и им была предоставлена исполнительная власть над службами судебной медицины⁴², проведением расследований судеб пропавших без вести лиц, оказанием помощи жертвам преступлений, а также Косовской исправительной службой и Косовской службой пробации⁴³. Косовские полицейские силы (КПС) остаются в ведении Специального представителя и находятся под контролем и наблюдением со стороны Комиссара полиции МООНК⁴⁴.

76. Министрами могут быть "квалифицированные лица, не являющиеся членами Скупщины"⁴⁵. В данном случае министры, принадлежащие к той или иной этнической, лингвистической или религиозной общине, должны быть формально утверждены членами Скупщины, представляющими соответствующую общину⁴⁶.

⁴² Осуществление министерских функций в отношении судебной медицины, включая деятельность отдела судебной медицины, по-прежнему подлежит надзору со стороны МООНК, в том что касается обязательной сертификации и подготовки сотрудников отдела судебной медицины и обеспечения того, чтобы они соответствовали международным стандартам. См. приложение XV к Распоряжению МООНК № 2006/26 от 27 апреля 2006 года.

⁴³ Что касается исполнительной власти над исправительным учреждением в Дубраве, то МООНК сохраняет определенную долю исполнительного контроля в чрезвычайных ситуациях, по усмотрению МООНК.

⁴⁴ Распоряжение МООНК № 2005/54, раздел 2.1.

⁴⁵ Конституционные рамки, глава 9.3.6.

⁴⁶ Там же.

77. Что касается заместителя премьер-министра и заместителей министров, то "их выбор производится таким образом, который надлежащим порядком учитывает требование по обеспечению справедливой представленности общины косовских сербов и других общин, не составляющих большинство, а также гендерной представленности"⁴⁷.

78. Министры избираются по правительственному списку, который предлагает кандидат в премьер-министры Скупщине, большинством голосов ее членов. Кандидат в премьер-министры предлагается Скупщине президентом Косово - после консультаций с партиями, коалициями и группами, представленными в Скупщине, - и избирается большинством голосов вместе с правительством⁴⁸. Министры назначаются премьер-министром после такого утверждения.

79. Заместитель премьер-министра и заместители министров назначаются аналогичным образом. Однако они "отбираются и предлагаются Скупщине после консультаций на политическом уровне и при координации с СПГС"⁴⁹.

80. Со своей стороны, межминистерский координатор назначается от имени Специального представителя при координации с премьер-министром⁵⁰.

81. Полномочия правительства определяются в Конституционных рамках и конкретно оговорены в Распоряжении МООНК № 2001/19, с учетом поправок, внесенных на основании Распоряжения МООНК № 2005/15.

82. В главе 9.3.14 Конституционных рамок говорится, что премьер-министр уполномочен надлежащим образом представлять правительство, определять общие направления политики правительства и руководить его работой. Канцелярия премьер-министра поддерживает связь со Скупщиной и координирует работу всех других министерств⁵¹.

⁴⁷ Распоряжение МООНК № 2005/15, раздел 1. Этот раздел содержит поправки к Распоряжению МООНК № 2001/19, поскольку добавляется новый раздел 1.2.1.

⁴⁸ Конституционные рамки, глава 9.3.8.

⁴⁹ Распоряжение МООНК № 2005/15, раздел 1.

⁵⁰ Административная директива МООНК № 2005/10, раздел 1.2.

⁵¹ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 1.2.

83. В последнем случае помощь премьер-министру, среди прочих, оказывает Консультативное бюро по вопросам надлежащего управления, прав человека, равных возможностей и гендерной проблематике. В соответствии с Распоряжением МООНК 2005/15 мандат Консультативного бюро включает в себя, в частности:

- наблюдение за деятельностью министерств и консультирование их по вопросам надлежащего управления, прав человека, равных возможностей и гендерной проблематике
- разработку политики и принятие директив по вопросам надлежащего управления, прав человека, равных возможностей и гендерной проблематике
- рассмотрение проектов законов и стратегий, разрабатываемых исполнительной властью, с точки зрения соответствия признанным нормам, касающимся прав человека, надлежащего управления и равных возможностей, и необходимое консультирование премьер-министра и соответствующих министров
- помощь в разработке и осуществлении общественно-информационных кампаний по повышению уровня осведомленности общественности о международных нормах по правам человека, гендерному равенству, равным возможностям и других принципах, имеющих основополагающее значение для демократического управления
- проведение консультаций с представителями общин и создание, по мере необходимости, консультативных органов для решения вопросов, связанных с надлежащим управлением, правами человека, равными возможностями и гендерной проблематикой
- разработка стратегий, учитывающих гендерную проблематику, и улучшение положения женщин во взаимодействии с гражданским обществом
- поощрение демократической и имеющей широкую основу практики принятия решений в правительстве и
- поощрение участия общественности в процессе управления⁵².

⁵² Распоряжение МООНК № 2005/15, приложение, раздел 1, i)-v)-vii) и ix)-x).

84. В соответствии с главой 9.3.15 Конституционных рамок, министры отвечают за реализацию правительственной политики в их соответствующих сферах компетенции. При выполнении своих функций министры обязаны обеспечивать, чтобы руководимые ими министерства не только предоставляли "услуги на стабильной основе... без дискриминации по признаку этнического или социального происхождения, расы, пола, инвалидности, религии, политических или других убеждений", но также "учитывали потребности уязвимых групп и других лиц из числа категорий населения, которые могут находиться под угрозой"⁵³. Для осуществления таких конструктивных действий как министры, так и министерства вместе обязаны "четко определять приоритеты при распределении ресурсов, предоставляемых из бюджета временным институтам самоуправления"⁵⁴.

85. В более общем плане в разделе 1.6 Распоряжения МООНК № 2001/19 говорится, что министерства уполномочены разрабатывать проекты законодательных и других актов, вырабатывать политические рекомендации и выполнять законы, действующие в сфере их компетенции. Конкретные полномочия каждого из 13 министерств определяются в приложениях к Распоряжению МООНК № 2005/15.

Н. Судебная власть временных институтов самоуправления в Косово

86. В главе 9.4.1 Конституционных рамок предусматривается, что суды несут ответственность за отправление правосудия в Косово в соответствии с действующими законами, включая Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Международный пакт о гражданских и политических правах и Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

87. В соответствии с главой 9.4.4 Конституционных рамок судебная система состоит из: Верховного суда Косово; районных судов; муниципальных судов; и судов по мелким правонарушениям. Согласно действующим законам, Верховный суд состоит из двух Специальных палат: одной, занимающейся вопросами Конституционных рамок и созданной на основе раздела 9.4.11 Конституционных рамок; другой - по искам и встречным искам на решения или действия Косовского трастагентства (КТА), учрежденного в соответствии с Распоряжением МООНК № 2002/12.

⁵³ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 1.7 с), h).

⁵⁴ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 1.7 а).

88. В главе 9.4.3 Конституционных рамок закреплено право каждого человека на то, чтобы "все вопросы, связанные с его правами и обязанностями, и всякие уголовные обвинения, выдвинутые против него, разрешались в разумные сроки независимым и беспристрастным судом". В соответствии с главой 9.4.6 Конституционных рамок, судьи обязаны быть независимыми и беспристрастными, и им не разрешается занимать какую-либо другую должность.

89. Нынешняя структура судебной системы в основном соответствует тому, что существовало до конфликта 1999 года. Она включает в себя обычные суды и суды по мелким правонарушениям. К обычным судам относятся Верховный суд (осуществляющий как юрисдикцию суда первой инстанции, так и апелляционную юрисдикцию; пять районных судов (также осуществляющие юрисдикцию судов первой инстанции и апелляционную юрисдикцию); два коммерческих районных суда (хотя только один из них функционирует); и муниципальные суды (обладающие только юрисдикцией судов первой инстанции). На суды по мелким правонарушениям распространяется исключительно апелляционная юрисдикция Высокого суда по мелким правонарушениям.

90. Правовые обоснования сохранения этой структуры заложены в положениях Распоряжения МООНК № 1999/24 от 12 декабря 1999 года о праве, применимом в Косово (Распоряжение МООНК № 1999/24)⁵⁵, с учетом поправок, внесенных на основе Распоряжения МООНК № 2000/59⁵⁶. Основными действующими законами, которые регулируют порядок учреждения и компетенцию судов, являются:

- a) Закон об обычных судах, Официальный вестник САПК, 1978/21;
- b) Закон о мелких правонарушениях, Официальный вестник САПК, 1979/23 (с поправками); и
- c) Правила внутренней деятельности судов, Официальный вестник САПК, 1981/07, промульгированные в соответствии со статьей 62 Закона об обычных судах.

91. Законы, указанные выше в пунктах а) и с), распространяются на Верховный суд, районные, коммерческие и муниципальные суды. Закон, указанный в пункте b),

⁵⁵ Распоряжение МООНК № 1999/24 о праве, применимом в Косово.

⁵⁶ Распоряжение МООНК № 2000/59 о внесении изменений в Распоряжение № 1999/24 МООНК о праве, применимом в Косово.

распространяется на суды по мелким правонарушениям и Высокий суд по мелким правонарушениям. Кроме того, в главе 2 временного Уголовно-процессуального кодекса (ВУПКК)⁵⁷ определяется юрисдикционная компетенция судов в уголовном судопроизводстве, а также регулируется уголовная процедура.

I. Муниципалитеты

92. Организация и функции муниципалитетов в Косово определены в Распоряжении МООНК № 2000/45 о самоуправлении муниципалитетов в Косово⁵⁸. Муниципалитеты определяются как основные территориальные единицы местного самоуправления в Косово, которые должны "осуществлять все полномочия, не зарезервированные конкретно за центральной властью"⁵⁹. Муниципалитеты должны выполнять функции государственного управления на всей своей территории в пределах, установленных законом, с целью обеспечения условий для мирной и нормальной жизни всем жителям Косово⁶⁰. Все их органы и ведомства обязаны обеспечивать, чтобы жители муниципалитета пользовались всеми правами и свободами без какой-либо дискриминации по признаку расы, этнического происхождения, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного статуса и чтобы они имели справедливые и равные возможности трудоустройства в муниципальной службе на всех уровнях⁶¹. Они также обязаны поощрять сосуществование между своими жителями и создавать надлежащие условия, позволяющие всем общинам выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, религиозную и языковую самобытность⁶². В Распоряжении также говорится, что муниципальная администрация обязана уважать права и свободы человека, закрепленные в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ее протоколах, равно как и другие действующие законы⁶³.

⁵⁷ Промульгирован Распоряжением МООНК № 2003/26, вступил в силу 6 апреля 2004 года.

⁵⁸ Распоряжение МООНК № 2000/45.

⁵⁹ Там же, раздел 2.1.

⁶⁰ Там же, раздел 2.2.

⁶¹ Там же, раздел 2.3.

⁶² Там же.

⁶³ Там же, раздел 3.3.

93. В соответствии с Распоряжением МООНК № 2000/45 в пределах своей территории каждый муниципалитет отвечает за следующие виды деятельности:

- a) создание базовых местных условий для устойчивого экономического развития;
- b) городское и сельское планирование и землепользование;
- c) выдачу лицензий на жилищное и иное строительство;
- d) охрану местной окружающей среды;
- e) осуществление строительных правил и нормативов в строительстве;
- f) предоставление услуг в связи с местными коммунальными предприятиями и объектами инфраструктуры, включая водоснабжение, прокладку канализационных труб и дренажных каналов, обработку сточных вод, управление ликвидацией отходов, местные дороги, местный транспорт и местные системы отопления;
- g) общественные услуги, включая пожарную охрану и службы аварийных работ;
- h) управление муниципальной собственностью;
- i) дошкольное, начальное и среднее школьное образование;
- j) первичное медико-санитарное обслуживание;
- k) социальное обслуживание и жилищный фонд;
- l) защиту потребителей и общественное здравоохранение;
- m) выдачу лицензий службам и предприятиям в таких сферах, как досуг, питание, рынки, уличные торговцы, местный общественный транспорт и такси, охота и рыболовство, рестораны и гостиницы;
- n) ярмарки и рынки;
- o) наименование и переименование дорог, улиц и других общественных мест;

p) создание и обслуживание общественных парков и открытых мест отдыха, а также кладбищ;

q) осуществление распоряжений Центрального органа, включая ведение кадастров и журналов записи актов гражданского состояния, регистрацию избирателей и регистрацию предприятий⁶⁴.

94. Муниципалитеты могут издавать местные муниципальные распоряжения по вопросам, входящим в сферу их компетенции. Они должны принять статут, предусматривающий принятие муниципальных распоряжений после публичных консультаций и их опубликование.

95. Высшим представительным органом муниципалитета является Муниципальная скупщина, которая избирается прямым голосованием⁶⁵. Количество членов муниципальной скупщины является различным в разных муниципалитетах, в зависимости от численности населения, и срок их полномочий составляет четыре года.

96. Муниципальная скупщина избирает Председателя муниципалитета, который созывает сессии Скупщины⁶⁶. В муниципалитетах, в которых проживает одна или несколько общин, не составляющих большинства населения, муниципальная скупщина назначает из числа представителей этих общин дополнительного заместителя Председателя⁶⁷. Скупщина назначает главного административного сотрудника, который соответствует требованиям, предусмотренным в Статуте, и который, наряду с другими лицами, отвечает за назначения, условия службы и увольнение всех сотрудников муниципалитета⁶⁸. Скупщина также назначает Совет директоров в составе руководителей муниципальных департаментов и руководителя Управления по вопросам общин. Совет директоров оказывает помощь муниципальной скупщине и ее комитетам путем представления всей информации и докладов, необходимых для процесса принятия

⁶⁴ Там же, разделы 3.2 и 3.3.

⁶⁵ Там же, раздел 10.

⁶⁶ Там же, раздел 13.1.

⁶⁷ Там же, раздел 25.3.

⁶⁸ Там же, раздел 30.

решений; оказывает помощь Председателю и главному административному сотруднику; и осуществляет все решения муниципалитета⁶⁹.

97. В соответствии с разделом 21 Распоряжения МООНК № 2000/45, в муниципальной скупщине имеются три обязательных комитета: Комитет по вопросам политики и финансов, Комитет по вопросам общин и Посреднический комитет. Муниципальная скупщина может также учреждать другие комитеты и принимать решение об их полномочиях и деятельности. В состав Комитета по вопросам общин входят как члены скупщины, так и представители общин; каждая община, проживающая в муниципалитете, представлена по меньшей мере одним членом в Комитете по вопросам общин; община, составляющая большинство населения в муниципалитете, должна иметь менее половины мест в составе Комитета по вопросам общин; а остальные места в составе Комитета по вопросам общин справедливым образом отражают количество всех других общин в муниципалитете⁷⁰. Посреднический комитет состоит из равного числа членов муниципальной скупщины, не являющихся членами Комитета по вопросам общин, и представителей - на основе справедливого соотношения - общин, составляющих меньшинство⁷¹.

98. Комитеты по вопросам общин уполномочены обеспечить в пределах территории своих муниципалитетов, чтобы никакое лицо, выполняющее государственные обязанности или занимающее государственную должность, не осуществляло дискриминации в отношении любого иного лица по таким признакам, как язык, религия, этническое происхождение или связь с какой-либо общиной; все лица пользовались на равной основе гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами и справедливыми и равными возможностями трудоустройства на муниципальной службе на всех уровнях; а муниципальная гражданская служба отражала справедливое соотношение квалифицированных представителей общин на всех уровнях⁷². Комитеты по вопросам общин должны поощрять права и интересы общин меньшинств, проживающих в границах муниципалитета, а также поощрять развитие общества многообразия⁷³.

⁶⁹ Там же, раздел 31.2.

⁷⁰ Там же, разделы 23.1 и 23.3.

⁷¹ Там же.

⁷² Там же, раздел 23.4.

⁷³ Там же, раздел 23.5.

99. Управление по вопросам общин учреждается в тех муниципалитетах, в которых какая-либо община, не составляющая большинства населения, составляет значительную его часть⁷⁴. Управление по вопросам общин, являясь неотъемлемой частью муниципалитета, отвечает за усиление защиты прав общин и обеспечение равного доступа общин к государственным службам на муниципальном уровне⁷⁵.

100. Специальный представитель может отклонить любое решение муниципалитета, которое он считает несовместимым с резолюцией 1244 (1999) или с применимым правом или которое не учитывает в достаточной мере права и интересы общин, не составляющих большинства населения на территории муниципалитета⁷⁶. Специальный представитель может также кооптировать дополнительных членов в муниципальную скупщину, если он считает это необходимым для обеспечения представленности всех общин⁷⁷.

В исключительных случаях Специальный представитель может отстранить от должности любого члена муниципальной скупщины, который совершает серьезные проступки при осуществлении своих обязанностей⁷⁸. Если он считает, что муниципальная скупщина систематически принимает решения, которые не обеспечивают условий для мирной и нормальной жизни всех жителей Косово вопреки резолюции 1244 (1999), он может распустить скупщину и дать указания о проведении новых выборов⁷⁹.

Ж. Другие институты

101. 6 апреля 2001 года на основании Распоряжения МООНК № 2001/8⁸⁰ был создан Косовский совет судебного и прокурорского надзора (КССПН). Совету поручено консультировать Специального представителя по вопросам, касающимся назначения судей, прокуроров и мировых судей, если в этом возникает необходимость, и проведение

⁷⁴ Там же, раздел 23.11.

⁷⁵ Там же, разделы 23.12 и 23.13.

⁷⁶ Там же, раздел 47.2.

⁷⁷ Там же, раздел 47.3.

⁷⁸ Там же, раздел 47.4.

⁷⁹ Там же, раздел 47.5.

⁸⁰ Распоряжение МООНК № 2001/8 о создании Косовского совета судебного и прокурорского надзора от 6 апреля 2001 года.

слушаний по жалобам, если таковые подаются, на любого судью, прокурора или мирового судью⁸¹. Совет в составе девяти членов должен быть многоэтническим и включать в себя как местных, так и международных членов. Членами должны быть видные профессиональные юристы, которые должны быть независимыми и беспристрастными. Они не могут занимать какие-либо должности, несовместимые с выполнением ими своих функций в качестве членов КССПН⁸². Членов избирает и назначает Специальный представитель⁸³, срок их полномочий составляет один год и он может быть продлен на такие сроки, которые могут быть установлены Специальным представителем⁸⁴.

102. В соответствии с главой 9.4.8 Конституционных рамок, судьи и прокуроры назначаются Специальным представителем из списков кандидатов, предложенных КССПН и утвержденных Скупщиной. В главе 9.4.7 Конституционных рамок предусматривается, что судейский корпус должен состоять из "видных юристов самых высоких моральных качеств, имеющих соответствующую квалификацию", и отражать "многообразие населения Косово". Специальный представитель отвечает за принятие решений о повышении в должности, переводе и увольнении судей и прокуроров по рекомендации КССПН или, в исключительных случаях, по своей собственной инициативе. Мировые судьи участвуют в заседаниях вместе с профессиональными судьями в муниципальных судах и судах более высокой инстанции и тоже назначаются Специальным представителем по рекомендации КССПН.

103. Косовский совет судебного и прокурорского надзора принимает решения о наложении дисциплинарных санкций, за исключением отстранения от должности, на судей и прокуроров и в связи с выполнением своих функций мировыми судьями, а также, по просьбе СПГС, консультирует по другим вопросам, касающимся судебной системы⁸⁵. Он также принимал этические кодексы и кодексы поведения судей, прокуроров и мировых судей, которые вступили в силу после утверждения их СПГС⁸⁶.

⁸¹ Там же, раздел 1.2.

⁸² Там же, раздел 2.1.

⁸³ Там же, раздел 2.2.

⁸⁴ Там же, раздел 3.3.

⁸⁵ Там же, раздел 1.2.

⁸⁶ Там же, раздел 1.3.

104. 20 декабря 2005 года было промульгировано Распоряжение МООНК № 2005/52 о создании Судейского совета Косово. В силу этого распоряжения КССПН был заменен новым Судейским советом Косово (ССК), который стал независимым профессиональным органом, отвечающим за деятельность судебной системы и судов. ССК состоит из семи судей (среди которых Председатель Верховного суда входит в него в силу занимаемой должности) и четырех других лиц, являющихся членами в силу занимаемых должностей, а именно министра юстиции, Председателя Коллегии адвокатов Косово, Председателя Комитета Скупщины по законодательным, судебным вопросам и вопросам, касающимся Конституционных рамок, а также профессора права, назначаемого Скупщиной по рекомендации руководящего совета Приштинского университета. ССК имеет более широкие функции, чем КССПН. В соответствии с разделом 1.4 Распоряжения МООНК № 2005/52, ССК отвечает за деятельность судов, в том числе определяет стратегию и промульгирует правила и руководящие принципы для судебной системы и судов. Кроме того, его функции распространяются на такие области, как прием на работу, подготовка и назначение, оценка деятельности, продвижение по службе, перевод и вопросы дисциплины как профессиональных, так и мировых судей, судебного и несудебного персонала.

105. Управление по жилищным и имущественным вопросам (УЖИВ) и Комиссия по жилищным и имущественным претензиям (КЖИП)⁸⁷ были созданы в соответствии с Распоряжением МООНК № 1999/23 с целью упорядочения жилищных и имущественных прав в Косово и разрешения споров, касающихся жилого фонда⁸⁸. УЖИВ и КЖИП были учреждены специально для создания беспристрастного и независимого механизма урегулирования претензий с использованием местного и международного правового опыта.

106. УЖИВ проводит правовые исследования, готовит претензии, выполняет посреднические функции и препровождает претензии КЖИП для вынесения решений. Кроме того, оно распоряжается брошенным жилым фондом по всему Косову с целью удовлетворения потребностей перемещенных лиц. УЖИВ также частично выполняет функции секретариата КЖИП. В этих целях в нем работает 250 местных и международных сотрудников.

⁸⁷ Доклад ОБСЕ об имущественных правах в Косово за 2002 и 2003 годы и <http://www.hpdkosovo.org/aboutus.htm>.

⁸⁸ Распоряжение МООНК № 1999/23 от 15 ноября 1999 года о создании Управления по жилищным вопросам и Комиссии по жилищным и имущественным претензиям.

107. КЖИП является независимым органом, действующим в рамках УЖИВ, в котором в настоящее время работают один местный и два международных комиссара. КЖИП предоставлены исключительные полномочия по вынесению решений по трем различным категориям некоммерческих имущественных претензий:

- претензиям лиц, лишившихся имущественных прав в результате дискриминационных законов после 23 марта 1989 года (претензии категории А, призванные восстановить имущественные права, утраченные в период после отмены автономного статуса Косово);
- претензиям лиц, заключивших неформальные сделки после 23 марта 1989 года (претензии категории В, призванные легализовать неформальную передачу имущества; это также является шагом в сторону восстановления системы регистрации имущества);
- претензиям лиц, которые являлись собственниками, владельцами или обладателями права на проживание на жилой площади до 24 марта 1999 года и которые были лишены своего права на собственность и добровольно не передавали своего права собственности (претензии категории С, призванные исправить нарушения имущественных прав беженцев и ВПЛ вследствие незаконного заселения).

108. Решения КЖИП являются обязательными и подлежат исполнению и не могут пересматриваться в судебном порядке. В Распоряжении МООНК № 1999/23 предусматривается, что КЖИП обладает исключительной юрисдикцией над претензиями по жилищной собственности⁸⁹ до тех пор, пока Специальный представитель не определит,

⁸⁹ В разделе 1.2 Распоряжения МООНК № 1999/23 определяются три категории претензий в отношении жилищной собственности, на которые распространяется юрисдикция УЖИВ/КЖИП.

что местные суды в состоянии выполнять ее функции⁹⁰. КЖИП правомочна выносить решения по претензиям, представленным до 1 июля 2003 года⁹¹.

109. Учреждение УЖИВ и КЖИП считалось жизненно необходимой мерой для создания стабильного, демократического общества и восстановления правопорядка. Помимо разрушения тысяч жилых единиц во время конфликта, важнейшим вопросом было незаконное занятие жилого фонда, который освобождался, когда люди искали убежище в соседних городах или за границей. Претензии категории С были специально призваны восстановить имущественные права беженцев и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), нарушенные вследствие незаконного заселения. Как представляется, большинство претензий категории С подается ВПЛ.

110. В 2006 году УЖИВ/КЖИП были заменены Косовским управлением по имущественным вопросам (КУИВ), учрежденным Распоряжением МООНК № 2006/10⁹², с учетом поправок, внесенных на основе Распоряжения МООНК № 2006/50. Сотрудники, имущество и вся организация УЖИВ были переданы новому учреждению. КУИВ взяла на себя ответственность по доведению до конца работы УЖИВ, включая осуществление неисполненных решений КЖИП и вопросы распоряжения имуществом, находившимся в ведении УЖИВ. Тем не менее основная задача нового управления заключается в обеспечении эффективного и действенного разрешения имущественных споров, касающихся частной недвижимости, включая сельскохозяйственную и коммерческую собственность.

111. КУИВ действует независимо от ВИСУ в качестве независимого органа в соответствии с главой 11.2 Конституционных рамок под эгидой Руководящего совета. В состав Руководящего совета входят один представитель МООНК (первый заместитель

⁹⁰ В разделе 1.1 Распоряжения МООНК № 1999/23 говорится, что "Управление по жилищным и имущественным вопросам [...] отвечает за общее руководство в связи с имущественными правами в Косово до тех пор, пока Специальный представитель Генерального секретаря не определит, что местные органы власти в состоянии выполнять функции, возложенные на Управление".

⁹¹ УЖИВ может также осуществлять надзор за соответствующим имуществом. Однако надзор УЖИВ является временной мерой, которая не представляет собой юридического обязательного подтверждения имущественных прав.

⁹² Распоряжение МООНК № 2006/10 от 4 марта 2006 года о разрешении претензий в отношении частной недвижимости, включая сельскохозяйственную и коммерческую собственность.

Специального представителя), два представителя международных доноров и по одному представителю от общин косовских албанцев и косовских сербов.

112. Косовское траст-агентство (КТА) было создано на основании Распоряжения МООНК № 2002/12⁹³ в качестве независимого органа по осуществлению административной власти над предприятиями, находящимися в общественной и государственной собственности. К административным полномочиям КТА "относятся любые меры, которые Агентство считает необходимыми для сохранения и повышения стоимости, жизнеспособности предприятий или качества управления ими". Для достижения этого учреждению следует:

- обеспечить, чтобы предприятия в полной мере использовали свои рыночные возможности
- обеспечить, чтобы предприятия управлялись с максимальной рентабельностью
- обеспечить, чтобы в тех случаях, когда какое-либо предприятие предоставляет ту или иную коммунальную услугу, качество предоставляемой услуги было высоким и приемлемым и оно соответствовало всем действующим положениям
- добиваться платежей от государственных образований, заказывающих услуги, в тех случаях, когда стоимость оказываемой государственной услуги не может быть возмещена на рынке

113. Находящиеся в государственной собственности предприятия сталкиваются с серьезными проблемами, являющимися результатом многолетнего дефицита инвестиций в технологии, оборудование и людские ресурсы, неудовлетворительного состояния фондов, низкого уровня сбора доходов и отсутствия адекватных структур управления и администрирования.

114. КТА обладает административной властью над следующими государственными предприятиями: аэропортом Приштины, районными отопительными предприятиями в Приштине и Гякове/Джяковице, Косовской электрической корпорацией (КЭК), почтой и телекоммуникацией Косово (ПТК), железными дорогами МООНК и предприятиями по водоснабжению, уничтожению отходов и ирригации.

⁹³ Распоряжение МООНК № 2002/12 о создании Косовского траст-агентства.

115. 7 июня 2006 года МООНК приняла Распоряжение о правовой помощи⁹⁴ "с целью создания комплексной системы оказания правовой помощи по уголовным, гражданским и административным вопросам, которая обеспечивает полноценную защиту прав и интересов общин" (преамбула). В Распоряжении предусматривается создание организационных основ под управлением и контролем со стороны независимой Комиссии по оказанию правовой помощи, действующей при поддержке Управления по координации правовой помощи и оказывающей свои услуги через не менее пяти районных бюро по оказанию правовой помощи. Управление по координации правовой помощи назначало бы адвокатов в реестры районных служб по оказанию правовой помощи из списков, представленных Косовской коллегией адвокатов. В эти списки должны включаться адвокаты из уязвимых групп, что в конечном счете приведет к тому, что число адвокатов, представляющих уязвимые группы, будет пропорционально процентной доле получателей правовой помощи из уязвимых групп⁹⁵.

116. В Распоряжении предусматривается, что правовая помощь может оказываться по двум категориям дел, классифицируемым по уровню минимального дохода, дающего право на получение такой помощи, и они называются первичной правовой помощью и вторичной правовой помощью. Правовая помощь может оказываться постоянным жителям Косово и временным жителям Косово со стороны юрисдикций, которые предоставляют аналогичную правовую помощь постоянным жителям Косово⁹⁶. Первичная правовая помощь может оказываться отвечающим требованиям лицам, которые получают социальную помощь или имеют на нее право. Вторичная правовая помощь может оказываться в основном отвечающим требованиям лицам, общий семейный доход которых меньше среднего общенационального дохода на семью⁹⁷. Бесплатная и незамедлительная правовая помощь предоставляется всем арестованным и задержанным полицией лицам, независимо от финансовых или других квалификационных

⁹⁴ Распоряжение МООНК № 2006/36 о правовой помощи.

⁹⁵ Там же, раздел 9, пункты 5.4 и 5.5.

⁹⁶ Там же, раздел 10.

⁹⁷ Там же, раздел 11.

критериев⁹⁸. Этот же порядок применяется к случаям, требующим назначения защитника в обязательном порядке по статье 73 временного Уголовно-процессуального кодекса Косово, а также к случаям, отвечающим требованиям в отношении назначения защитника за государственный счет в соответствии со статьей 74 этого кодекса⁹⁹. Комиссия по оказанию правовой помощи может также предоставлять правовую помощь, которая выходит за рамки первичной и вторичной правовой помощи, на основе партнерских соглашений¹⁰⁰.

117. По состоянию на январь 2007 года этот институциональный механизм по оказанию правовой помощи еще не был создан. На тот момент рассматривались кандидатуры на занятие должностей в Комиссии по оказанию правовой помощи.

III. ПРИНЯТИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООЩИТНЫХ НОРМ

118. Действуя в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности принял резолюцию 1244 (1999), на основании которой он учредил МООНК с целью обеспечения переходной администрации в Косово; таким образом, вся законная власть в Косово основана на этой резолюции.

119. В соответствии с ее положениями и возложенными ими на него полномочиями Специальный представитель Генерального секретаря промульгировал Распоряжение МООНК № 1999/1 об Органе временной администрации в Косово. В разделе 1.1 этого Распоряжения предусматривается, что "все законодательные и исполнительные функции в отношении Косово, включая функции по отправлению правосудия, возлагаются на МООНК и осуществляются Специальным представителем Генерального секретаря".

120. Кроме того, "при исполнении обязанностей, возложенных на временную администрацию в соответствии с резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности

⁹⁸ Если в соответствии с Распоряжением № 2006/36 бесплатная правовая помощь в таких случаях не предоставляется, то применяются общие положения о назначении защитника, содержащиеся во временном Уголовно-процессуальном кодексе Косово, Кодексе отправления правосудия в отношении несовершеннолетних и Распоряжении МООНК № 2004/34 об уголовном судопроизводстве в отношении правонарушителей с психическими расстройствами.

⁹⁹ Распоряжение МООНК № 2006/36, раздел 16, о защитниках, назначаемых судом.

¹⁰⁰ Там же, пункт 9.3.

Организации Объединенных Наций, МООНК будет при необходимости издавать нормативно-правовые акты в форме распоряжений"¹⁰¹.

121. В пункте 11 j) резолюции 1244 (1999) Совет Безопасности постановил, что в круг основных обязанностей МООНК входит "защита и поощрение прав человека". Для обеспечения их полной реализации в Косово СПГС промульгировал Распоряжение МООНК № 1999/24 о праве, применимом в Косово, на основании которого были внесены поправки в Распоряжение МООНК № 1999/1, требующие того, что "при осуществлении своих функций все лица, выполняющие публичные обязанности или занимающие публичные должности в Косово, соблюдают международно признанные стандарты в области прав человека"¹⁰². Кроме того, в соответствии с разделом 1.1 Распоряжения МООНК № 1999/24 "применимым правом в Косово" стало "право, действовавшее в Косово по состоянию на 22 марта 1989 года"¹⁰³. Одним из таких правовых положений, действующих в Косово, является статья 210 Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии 1974 года, предусматривающая, что "международные договоры, которые были промульгированы, применяются судами непосредственно"¹⁰⁴.

122. 15 мая 2001 года Специальный представитель промульгировал Конституционные рамки "в целях создания разумного самоуправления в Косово до окончательного урегулирования"¹⁰⁵. Как и Распоряжение МООНК № 1999/24 с внесенными в него поправками, глава 3.2 Конституционных рамок включает в действующее в Косово право меры защиты, предусматриваемые конкретными международными договорами по правам человека.

123. В разделе 1.3 Распоряжения МООНК № 1999/24 с внесенными в него поправками содержится требование о том, чтобы при осуществлении своих функций все лица, выполняющие публичные обязанности или занимающие публичные должности в Косово,

¹⁰¹ Распоряжение МООНК № 1999/1 от 25 июля 1999 года об Органе временной администрации Косово, раздел 4.

¹⁰² Распоряжение МООНК № 1999/24.

¹⁰³ Там же, раздел 1.1 b).

¹⁰⁴ Решение о промульгации Конституции Социалистической Федеративной Республики Югославии, статья 210, "Официальный вестник СФРЮ", № 9 от 21 февраля 1974 года (1974).

¹⁰⁵ Распоряжение МООНК № 2001/9 о Конституционных рамках для временного самоуправления в Косово, преамбула.

соблюдали стандарты в области прав человека, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ), Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧОС) и протоколах к ней, Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) и протоколах к нему, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) и Конвенции о правах ребенка (КПР). В разделе 1.4 этого распоряжения предусматривается, что "ни одно лицо, выполняющее публичные обязанности или занимающее публичную должность в Косово, не должно допускать дискриминации в отношении любого другого лица по любому признаку, такому, как пол, раса, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное, этническое или социальное происхождение, связь с национальной общиной, имущественное, сословное или иное положение".

124. В главе 3 Конституционных рамок закреплены дополнительные существенные меры защиты прав человека. Глава 3.1 гарантирует, что "все лица в Косово пользуются, без дискриминации по какому-либо признаку и в условиях полного равенства, правами и основными свободами человека". В главе 3.2 предусматривается, что ВИСУ соблюдают и обеспечивают уважение международно признанных прав и основных свобод человека, включая права и свободы, гарантируемые ВДПЧ, ЕКПЧОС и протоколами к ней, МПГПП и протоколами к нему, КЛРД, КЛДЖ, КПР, Европейской хартией региональных языков и языков меньшинств и Рамочной конвенцией. Согласно главе 3.3, "закрепленные в этих договорах положения о правах и свободах непосредственно применяются как часть Конституционных рамок".

125. Принципы, закрепленные в Рамочной конвенции, обеспечиваются дополнительной защитой Конституционных рамок за счет их особого осуществления на основании главы 4 последних, которая озаглавлена "Общины и их члены". В этой главе многие положения Рамочной конвенции непосредственно становятся прямыми гарантиями для этнических, языковых и религиозных общин и конкретными правами и свободами лиц, являющихся их членами. В соответствии со статьей 158 временного Уголовного кодекса Косово, дискриминационный отказ в этих правах и свободах и всех других правах человека, закрепленных в Конституционных рамках, является уголовным преступлением.

126. Для обеспечения полноценной защиты прав и основных свобод человека всех лиц в Косово без дискриминации по какому-либо признаку, что гарантируется главой 3.1 Конституционных рамок, Скупщина Косово приняла 19 февраля 2004 года

Антидискриминационный закон¹⁰⁶. Этот закон гарантирует равенство перед законом в обеспечении гражданских и политических прав, закрепленных в статье 26 МПГПП, и гражданских, культурных, экономических, социальных и политических прав, закрепленных в статье 5 КЛРД, что во внутреннем праве Косово признается в качестве права на недискриминацию.

127. Запрещение дискриминации распространяется как на прямую, так и косвенную дискриминацию, а также на преследование, виктимизацию и сегрегацию¹⁰⁷. Эти права, осуществление которых должно быть ограждено от такой дискриминации, и равная защита, гарантируемая статьей 4 Антидискриминационного закона, касаются:

- доступа к трудоустройству, самостоятельной занятости и выбора профессии
- доступа к профессиональной ориентации и подготовке на всех уровнях
- занятости и условий труда
- членства в профессиональных союзах и профессиональных организациях
- социального обеспечения и здравоохранения
- образования
- жилья
- движимой и недвижимой собственности
- товаров и услуг, имеющих в распоряжении населения
- справедливого обращения в судах и всех других органах административной юстиции
- личной безопасности

¹⁰⁶ Антидискриминационный закон был промульгирован Специальным представителем в Распоряжении МООНК № 2004/32 от 20 августа 2004 года.

¹⁰⁷ Антидискриминационный закон, статья 3, Закон 2004/3, принятый Скупщиной Косово, 30 июля 2004 года.

- участия в государственных делах, включая право голосовать и быть избранным
- доступа в общественные места и
- любых других прав, закрепленных в действующем законодательстве.

128. Действие Антидискриминационного закона распространяется на "всех физических и юридических лиц в государственном и частном секторах, включая государственные органы, в том что касается всякого нарушающего эти права действия или бездействия со стороны любого физического или юридического лица или лиц" (статья 4). Всякий иск в отношении дискриминации по данному закону должен быть разрешен или по нему должны выноситься судебные решения административными органами и судами, обладающими надлежащей юрисдикцией в отношении данного дела в соответствии с действующим законом (статья 7.1).

129. Следует отметить, что многие из экономических прав, защищаемые этим законом, также являются предметом отдельных конвенций, принятых Международной организацией труда (МОТ). Подобно тому, как международные договоры, перечисленные в главе 3.2 Конституционных рамок, запрещают дискриминацию по любому признаку, такому, как раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественный статус, сословное или иное положение, эти конвенции МОТ по закону запрещают всякую дискриминацию и гарантируют всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по любому из этих признаков.

130. Поскольку эти конвенции МОТ прямо не перечислены в главе 3.1 Конституционных рамок, они прямо не применяются в Косово как часть Конституционных рамок. Однако есть основание полагать, что они являются "правом, применимым в Косово", поскольку были промульгированы Скупщиной Социалистической Федеративной Республики Югославии до 22 марта 1989 года, особенно если статью 1.3 Распоряжения МООНК № 1999/24 читать в сочетании со статьей 210 Конституции. Несомненно, Распоряжение МООНК № 2001/27 об основных трудовых законах в Косово основано на Декларации Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда с целью поощрения и обеспечения их всеобщего добросовестного применения¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Распоряжение МООНК № 2001/27 от 8 октября 2001 года об основных трудовых законах в Косово, преамбула.

131. В более общем плане, положения международных договоров по правам человека, которые являлись частью законодательства, действовавшего в Косово по состоянию на 22 марта 1989 года, могут быть частью применимого права в соответствии с разделом 1 Распоряжения МООНК № 1999/24 с внесенными в него поправками. Здесь следует подчеркнуть - такие положения являются частью действующего в Косово законодательства в силу Распоряжения МООНК № 1999/2 с внесенными в него поправками, а не потому, что бывшая Социалистическая Федеративная Республика Югославия в то время являлась участницей соответствующих договоров и конвенций. Кроме того, это не означает, что эти договоры и конвенции являются каким-либо образом обязательными для МООНК.

132. Положение Косово, которое находится под временным управлением МООНК, является уникальным. Поэтому МООНК последовательно занимает позицию, в соответствии с которой договоры и соглашения, участником которых является Союзное государство Сербия и Черногория, теперь Республика Сербия, не являются автоматически обязательными для МООНК. В каждом случае необходимо принимать специальное решение о применимости принципов и положений. По мере необходимости и целесообразности МООНК может заключать договоренности с соответствующими государствами и международными организациями, с тем чтобы определить надлежащую правовую основу для достижения целей, представляющих взаимный интерес.

IV. ОБЩИЕ ПРАВОВЫЕ РАМКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

A. Общие правовые рамки

133. Положение международных норм по правам человека в применимом в Косово законодательстве, о чем говорилось в главе III, является таковым, что суды по закону обязаны непосредственно применять международные нормы в области прав человека¹⁰⁹.

134. В соответствии с пунктом 9.4.2 Конституционных рамок, каждый человек, заявляющий о том, что на него непосредственно и негативно повлияло какое-либо решение правительства или исполнительного учреждения, подчиняющегося правительству, имеет право требовать рассмотрения законности этого решения в судебном порядке после исчерпания всех средств административного пересмотра.

¹⁰⁹ Распоряжение МООНК № 1999/24 с внесенными поправками, раздел 1.3, и Конституционные рамки, пункт 3.3.

В соответствии со статьей 7 Закона об административных исках¹¹⁰ административный иск может быть подан на административное решение, вынесенное органом второй инстанции, и он также может быть подан на административное решение, вынесенное органом первой инстанции, в отношении которого административная процедура не допускает подачу апелляции.

В. Антидискриминационный закон

135. В соответствии с Антидискриминационным законом лицо, утверждающее, что оно было прямо или косвенно подвергнуто дискриминации, может подать заявление о дискриминации в административные органы и суды соответствующей юрисдикции, которые обладают юрисдикцией над конкретным вопросом, упоминаемым в заявлении. Если заявитель не удовлетворен решением, вынесенным в соответствии с законом об общих административных процедурах или отсутствием оно, то он может подать иск в суд компетентной юрисдикции в соответствии с действующими законами (статья 7.3).

136. Бремя доказывания в делах, связанных с дискриминацией, лежит на ответчике, который должен доказать отсутствие нарушения принципа равного обращения. Однако истец все равно может представить свои собственные доказательства в обоснование утверждений о дискриминации (статья 8.1-8.2). Истец также может воспользоваться процедурами посредничества или примирения без ущерба для его права на подачу в любое время иска в соответствующий административный орган или суд компетентной юрисдикции. Кроме того, с согласия истца или истцов в поддержку использования любых судебных и/или административных процедур могут выступить ассоциации, организации или другие юридические лица, действуя от их имени (статья 7.7.4-7.6).

137. В соответствии с Законом лицо, утверждающее, что оно прямо или косвенно пострадало от дискриминации в сфере занятости со стороны работодателя, в качестве которого выступает государственный орган, также может подать иск в вышестоящий административный орган и/или компетентный суд, обладающий юрисдикцией над конкретным аспектом иска. Иск может касаться условий доступа к сфере занятости, самостоятельной занятости и выбора профессии, условий труда, доступа ко всем видам и всем уровням профессиональной ориентации, профессионально-технической подготовки и переподготовки (статья 4 а), б) и с)).

¹¹⁰ "Официальный вестник Социалистической Федеративной Республики Югославии", 4/77.

С. Планы создания консультативной группы по правам человека

138. Поскольку Сербия и Черногория, теперь Республика Сербия, стала Высокой Договаривающей Стороной Европейской конвенции о правах человека 3 марта 2004 года, любой житель Косово может обратиться в Европейский суд по правам человека в Страсбурге с ходатайством, содержащим утверждения о нарушении прав человека в результате действия или бездействия властей Сербии. Однако вследствие резолюции 1244 (1999) Сербию нельзя признать ответственной за предполагаемое нарушение прав человека, проистекающее из действия или бездействия, приписываемого МООНК. Разумеется, МООНК не является Высокой Договаривающей Стороной Европейской конвенции. Из этого следует, что население Косово не имеет эффективного средства правовой защиты от предполагаемых нарушений прав человека посредством обращения в Европейский суд. Создание консультативной группы по правам человека заполнит этот пробел в системе защиты прав человека в Косово.

139. Создание судебного органа, принимающего обязательные для МООНК решения, было бы проблематичным с точки зрения привилегий и иммунитетов МООНК и ее сотрудников, возможного распространения на них судебной ответственности и важности того, чтобы не ставить под сомнение свободу действий учреждений Организации Объединенных Наций по толкованию мандата МООНК в соответствии с резолюцией 1244. Поэтому после дискуссий между МООНК и Советом Европы было решено, что МООНК следует создать консультативную группу по правам человека с целью принятия необязательных определений по жалобам на нарушения прав человека со стороны МООНК. Ее главная задача заключалась бы в консультировании Специального представителя Генерального секретаря по таким предполагаемым нарушениям. При разработке порядка учреждения и функционирования консультативной группы МООНК тесно взаимодействовала с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) Совета Европы, и особое внимание уделялось руководящим указаниям Централных учреждений Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

140. В состав консультативной группы будут входить три члена, являющиеся специалистами в области прав человека, в особенности европейской системы, и они будут назначены Специальным представителем Генерального секретаря.

141. После промульгации Распоряжения МООНК № 2006/12 о создании Консультативной группы по правам человека Специальный представитель назначил в начале января 2007 года, основываясь на рекомендации Председателя Европейского суда по правам человека, трех членов Консультативной группы. О создании Консультативной группы было объявлено МООНК на пресс-конференции 10 мая 2006 года, и этот вопрос широко освещался в местных средствах массовой информации. Кроме того, МООНК

создала на публичном вебсайте МООНК интернетовскую ссылку на Консультативную группу (в мае 2006 года). Предполагается, что Группа скоро начнет свою работу.

D. Муниципальный уровень

142. В МООНК № 2000/45 и действующем административном законодательстве предусмотрен следующий механизм для использования в тех случаях, когда то или иное лицо утверждает, что его права были нарушены каким-либо административным органом на муниципальном уровне:

- Жалоба должна быть подана в письменном виде на имя главного административного сотрудника соответствующего муниципалитета в течение одного месяца. В муниципалитетах также могут существовать особые процедуры; бремя ответственности, связанной с тем, чтобы узнать их содержание, лежит на истце. Главный административный сотрудник обязан представить ответ в течение одного месяца¹¹¹.
- Если истец не согласен с решением, он может подать иск в центральный орган. В настоящее время все такие апелляции следует подавать и согласовывать с Управлением по административным вопросам, которое направляет апелляцию соответствующему "центральному органу" для рассмотрения по существу. Центральный орган обязан представить ответ в течение одного месяца¹¹².
- Апелляция на это решение, принятое во второй инстанции, может быть подана в Верховный суд¹¹³. Срок возбуждения административного иска составляет 30 дней со дня вручения административного решения или, если соответствующая сторона не получила решения, - 60 дней со дня его вручения¹¹⁴.

¹¹¹ Распоряжение МООНК № 2000/45, раздел 35.

¹¹² Там же.

¹¹³ Закон об обычных судах, статья 31.

¹¹⁴ Закон об административных спорах (O.G.4 (1977)), статья 24.

- Последующая апелляция или требование о пересмотре судебного решения в чрезвычайном порядке может подана на решение, принятое по административному иску. Они должны подаваться в компетентный суд в течение 30 дней после получения оспариваемого решения¹¹⁵.

143. Еще одним особым средством защиты являются комитеты по вопросам общин и посредничества, учрежденные на основании раздела 23 Распоряжения МООНК № 2000/45. Лицо, утверждающее, что его права были нарушены в результате какого-либо решения Муниципальной скупщины, может обратиться с жалобой в Комитет по вопросам общин данного муниципалитета. Если Комитет по вопросам общин считает, что Муниципальной скупщиной или от ее имени было принято или предложено к принятию решение, которое нарушает или может нарушить права какой-либо общины или какого-либо члена общины, либо которое ущемляет или может ущемлять интересы какой-либо общины, он незамедлительно передает данный вопрос в Комитет по посредничеству¹¹⁶.

144. Комитет по посредничеству обязан рассматривать все дела, передаваемые ему Комитетом по вопросам общин. Он должен проводить такие расследования, которые являются необходимыми для установления того, были ли или будут ли нарушены права какой-либо общины или какого-либо члена общины, или же были ли приняты либо предложены меры, которые ущемляют или могут ущемлять интересы той или иной общины. Он стремится урегулировать данный вопрос путем посредничества. Комитет по посредничеству представляет в течение 28 дней доклад по каждому делу Муниципальной скупщине вместе с рекомендациями в отношении того, как, по его мнению, данный вопрос должен решаться¹¹⁷.

145. Муниципальная скупщина рассматривает каждый доклад, представленный ей Комитетом по посредничеству, и принимает решение о том, какие меры - либо дальнейшие меры - принять в связи с этим вопросом¹¹⁸. Если Муниципальная скупщина не принимает решения в течение 21 дня после представления доклада Комитета по посредничеству или же если Комитет по вопросам общин не удовлетворен решением,

¹¹⁵ Там же, статьи 19-20 и 45-50.

¹¹⁶ Распоряжение МООНК № 2000/45, раздел 23.6.

¹¹⁷ Там же, раздел 23.7.

¹¹⁸ Там же, раздел 23.8.

принятым Муниципальной скупщиной, он может передать данный вопрос на рассмотрение центрального органа¹¹⁹.

146. Кроме того, в случае увольнений уволенные лица могут подавать жалобы в Комитет по вопросам общин в письменном виде в течение одной недели после принятия решения, с изложением причин увольнения¹²⁰. Никаких сроков в отношении представления ответа на жалобу не предусмотрено, но, если заявитель не удовлетворен ответом Комитета, он или она может направить это дело заместителю Специального представителя по гражданской администрации, который должен рассмотреть жалобу и рекомендовать на усмотрение Специального представителя соответствующие меры. Жалоба должна быть направлена на апелляцию в течение 30 дней после получения Комитетом решения об отказе¹²¹. Схема, описанная выше, представляет собой сочетание политического механизма и средства правовой защиты. Представляется, что, по крайней мере, в некоторых случаях она может быть использована как средство защиты от нарушений прав членов общин меньшинств.

Е. Независимый надзорный совет

147. Если какое-либо лицо утверждает, что оно является жертвой дискриминационной практики в системе государственной службы, оно может обратиться за защитой сначала в Независимый надзорный совет (ННС), учрежденный на основании Распоряжения МООНК № 2001/36, а затем - в суды. ННС проводит слушания и принимает решения по апелляциям на решения нанимающих организаций. Прежде чем обращаться с апелляцией к ННС, пострадавший государственный служащий и заявитель должны исчерпать внутренние апелляционные процедуры соответствующей нанимающей организации, если Совет не освободит от соблюдения этого требования по причине существования обоснованных опасений или возможности подвергнуться преследованиям или по причине неприятия нанимающей организацией решения по такой внутренней апелляции в течение 60 дней или в силу другого веского основания¹²².

¹¹⁹ Распоряжение МООНК № 2000/45, раздел 23.9.

¹²⁰ Административная инструкция № 2003/002, раздел 5.7.

¹²¹ Административная инструкция № 2003/002, раздел 5.8.

¹²² В разделе 11.1 Распоряжения МООНК № 2001/36 говорится: "Государственный служащий, пострадавший от решения нанимающей организации, принятого в нарушение принципов, изложенных в разделе 2.1 настоящего распоряжения, может обжаловать такое решение в Совете в соответствии с положениями настоящего раздела. По каждой такой

148. ННС состоит из семи членов, назначаемых Специальным представителем Генерального секретаря в консультации с премьер-министром. Члены Совета избираются на основе их компетентности, добросовестности и приверженности делу создания политически беспристрастной гражданской службы в Косово, основанной на принципе достоинств и отражающей многоэтничный характер Косово. Не менее трех его членов назначаются из числа представителей албанской общины Косово и не менее двух членов - из числа представителей неалбанских общин Косово¹²³. Дальнейшая апелляция или требование о пересмотре судебного решения в чрезвычайном порядке может быть подана на решение по административному иску.

149. Жалобы государственных служащих на дискриминационные решения дисциплинарных советов могут подаваться в апелляционные советы, которые должны быть созданы каждой нанимающей организацией¹²⁴. Апелляционные советы выполняют следующие функции:

- принимают решение о наличии первоначальных оснований для принятия к рассмотрению апелляции на решение дисциплинарного совета;
- если апелляция допускается к рассмотрению, принимают решение о ее обоснованности или необоснованности после рассмотрения имеющейся информации и заслушивания соответствующих сторон;
- если апелляция признается обоснованной, принимают постановления о предоставлении заявителю соответствующего возмещения¹²⁵. Апелляционный совет обязан завершить слушания по делу в течение 30 дней после его получения¹²⁶.

апелляции проводятся слушания группы, состоящей из трех членов Совета, которые действуют от имени Совета по переданной им апелляции".

¹²³ Там же, разделы 8 (1) и 8 (2).

¹²⁴ Административное решение МООНК № 2003/2 об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/36 о косовской гражданской службе, раздел 33 (1).

¹²⁵ Там же, раздел 33 (5).

¹²⁶ Там же, раздел 33 (6).

Е. Образование, социальные услуги и здравоохранение

150. Жалобы на дискриминацию в отношении доступа к образованию со стороны должностных лиц системы образования могут подаваться соответствующему вышестоящему начальнику данного сотрудника¹²⁷. Работники системы образования могут быть подвергнуты дисциплинарным взысканиям за пренебрежение должностными обязанностями или нарушение обязательств на основании письма о назначении, условий трудоустройства, кодекса поведения или местных правил, принятых Департаментом образования и науки¹²⁸. Если жалоба оказывается обоснованной, Департамент может принять дисциплинарные и/или административные меры¹²⁹.

151. Если жалоба подается на преподавателя или имеются свидетельства дисциплинарно наказуемого поведения, о которых становится известно директору школы, он/она должны провести расследование по этой жалобе и предоставить преподавателю право ответа на выдвинутые обвинения¹³⁰. Если после расследования и предоставления преподавателю права на ответ директор школы приходит к выводу о том, что соответствующее поведение требует принятия дисциплинарных мер, он/она должны до вступления дисциплинарной меры в действие письменно уведомить этого преподавателя о принятой дисциплинарной мере. За исключением тех случаев, когда речь идет об устном предупреждении, директор школы должен письменно проинформировать преподавателя о том, что преподаватель может в течение 10 дней после получения такого уведомления обжаловать данную дисциплинарную меру. Группа по обзору должна провести слушания по апелляции и в течение семи дней предоставить этому преподавателю письменное решение¹³¹.

152. Если жалоба подается на директора школы или есть свидетельства того, что соответствующее поведение может требовать принятия дисциплинарных мер, о которых становится известно главному административному сотруднику муниципалитета, создается

¹²⁷ Административная инструкция Департамента образования и науки № 21/2001, раздел 3 (1).

¹²⁸ Там же, раздел 2 (2).

¹²⁹ Там же, раздел 2 (1).

¹³⁰ Там же, разделы 4 (1-2).

¹³¹ Там же, раздел 4 (2).

группа по проведению расследования¹³². Если заявитель не удовлетворен решением, принятым в рамках вышеуказанных процедур, он или она может подать апелляцию в Верховный суд.

153. Заявитель, оспаривающий официальное решение, принятое Центром социальной работы, может подать письменную апелляцию директору Центра в том случае, если первоначальное заявление касалось социальной помощи¹³³. Такие апелляции должны подаваться не позднее чем через 14 дней после получения заявителем уведомления о принятом решении. Директор рассматривает апелляцию и уведомляет заявителя в письменном виде об их решении не позднее чем через 21 день после получения апелляции.

154. Заявитель, который по-прежнему не удовлетворен официальным решением, принятым директором, может направить новую апелляцию в письменном виде апелляционной комиссии, назначаемой Министерством труда и социального обеспечения, которая действует от имени министерства. Такие апелляции подаются не позднее чем через 14 дней после получения заявителем уведомления о решении по апелляции. Апелляционная комиссия рассматривает апелляцию и письменно уведомляет заявителя о своем решении не позднее чем через 21 день после получения апелляции.

155. Заявитель, которого непосредственно затрагивает решение, принятое медицинской комиссией (после оценки состояния здоровья какого-либо члена семьи, заявляющего о постоянной инвалидности), или Апелляционная комиссия имеют право на то, чтобы такое решение было пересмотрено компетентным судом. Юрисдикцией над такими делами должен обладать административный отдел Верховного суда.

¹³² Там же, раздел 5 (1).

¹³³ Распоряжение МООНК № 2003/28 о промульгации принятого Скупщиной Косово Закона о системе социальной помощи в Косово, 18 августа 2003 года, гласит в соответствующих частях: "11.1 Заявитель, утверждающий, что принятое уполномоченным органом официальное решение является неверным, может подать апелляцию [...]; 11.2 Заявитель, который по-прежнему не удовлетворен принятым уполномоченным органом официальным решением [...] может подать новую апелляцию в письменном виде Апелляционной комиссии [...]; 11.3 Заявитель, которого непосредственно затрагивает решение, принятое медицинской комиссией [...] или Апелляционной комиссией, о которой говорится в подразделе 11.2, имеет право на то, чтобы такое решение было пересмотрено компетентным судом".

156. Закон Скупщины о правах и обязанностях жителей Косово в системе здравоохранения¹³⁴ также предоставляет защиту лицам, жалующимся на нарушение своих прав в качестве пациентов. В соответствии с этим законом жалоба на медицинское учреждение в связи с предоставленной жителю Косово медицинской услугой может быть подана в течение 60 дней после предполагаемого инцидента¹³⁵. Учреждение проводит расследование по жалобе и информирует заявителя в течение 10 рабочих дней. Эти выводы могут быть оспорены во вспомогательном подразделении¹³⁶, которым в случае с учреждениями по оказанию первичной медико-санитарной помощи является муниципалитет, а в случае с учреждениями по оказанию вторичной и высокоспециализированной медицинской помощи, а также частными медицинскими учреждениями, - Министерство здравоохранения¹³⁷. Закон не устанавливает сроков подачи такой апелляции.

157. Пациент может также подать просьбу о предоставлении компенсации за ущерб, причиненный его здоровью во время медицинского лечения, в течение одного года после того, как ему стало известно о причиненном ему ущербе¹³⁸. Эта просьба подается комиссии, создаваемой Министерством здравоохранения¹³⁹, которая принимает решение об обоснованности требований заявителя относительно компенсации за ущерб и определяет величину компенсации¹⁴⁰. Просьба рассматривается в течение трех месяцев (в Законе четко не определяется дата начала рассмотрения), а решение должно быть представлено заявителю в письменном виде¹⁴¹.

¹³⁴ Распоряжение МООНК № 2004/47 от 19 ноября 2004 года о промульгации Закона о правах и обязанностях жителей Косово в системе здравоохранения, принятого Скупщиной Косово.

¹³⁵ Там же, статья 24.1.

¹³⁶ Там же, статья 24.3.

¹³⁷ Там же, статья 2.1.

¹³⁸ Там же, статья 26.

¹³⁹ Там же, статья 27.

¹⁴⁰ Там же, статьи 27.5 и 30.

¹⁴¹ Там же, статья 28.2.

158. Решение комиссии может быть обжаловано в компетентном суде, в соответствии с действующими законами¹⁴². Однако в законе ничего не говорится о возможности обжалования в суде решения вспомогательного органа. Согласно общим правилам действующего административно-процессуального законодательства, возможность подачи таких апелляций должна допускаться.

159. Все льготы и привилегии, предусматриваемые этим законом, предоставляются исключительно жителям Косово¹⁴³.

Г. Жилищная собственность

160. Претензии в отношении жилищной собственности в соответствии с Распоряжением МООНК № 1999/23 должны были быть представлены Управлению по жилищным и имущественным вопросам (УЖИВ) до 1 июня 2003 года¹⁴⁴. Претензии должны были представляться физическими лицами, подпадающими под категорию истцов, членами семей или законно уполномоченными представителями. Все заинтересованные стороны, указанные в претензиях, должны были быть уведомлены о претензии и иметь в своем распоряжении 14 дней для того, чтобы сообщить о своем намерении участвовать. Сторона ответчика должна была получить копию претензии и иметь в своем распоряжении 30 дней для ответа на претензию. В распоряжении истца или других соответствующих сторон имелось 30 дней для ответа на любой вопрос, поставленный в ответе. Если УЖИВ письменно не отклоняло претензии как явно выходящие за сферу компетенции Комиссии по жилищным и имущественным претензиям (КЖИП), то она стремилась урегулировать их посредством мирового соглашения сторон¹⁴⁵. Если оно было не в состоянии сделать этого, тогда УЖИВ направляло любые такие претензии КЖИП¹⁴⁶. Принятое УЖИВ решение об отклонении какой-либо претензии может быть обжаловано в КЖИП¹⁴⁷. Если какая-либо из сторон не согласна с решением КЖИП, в ее распоряжении имеется 30 дней со дня уведомления о решении для подачи просьбы о

¹⁴² Там же, статья 33.

¹⁴³ Там же, определяются в статье 2.1 а).

¹⁴⁴ См. Распоряжение МООНК № 1999/23 и Распоряжение МООНК № 2000/60.

¹⁴⁵ Распоряжение МООНК № 2000/60, раздел 10.1.

¹⁴⁶ Там же, раздел 10.4.

¹⁴⁷ Там же.

пересмотре¹⁴⁸. Такая просьба должна быть представлена УЖИВ¹⁴⁹. Возможность подачи каких-либо дополнительных апелляций не предусмотрена¹⁵⁰. КЖИП сохраняет за собой исключительную юрисдикцию над такими претензиями до тех пор, пока компетенция не будет возвращена обычным судам¹⁵¹.

161. Лица, заключившие в период между 23 марта 1989 года и 13 октября 1999 года неофициальные сделки в отношении жилищной собственности на основании свободного согласия сторон, но которые в соответствии с действующим правом являлись противозаконными¹⁵² (также известны как претензии "категории В"), могли воспользоваться еще одним вариантом, если претензия является неоспоренной и УЖИВ убеждено в наличии достаточных доказательств в пользу того, что заявитель приобрел право собственности на основании неофициальной сделки¹⁵³. Если УЖИВ в этом убеждено, оно может принять распоряжение о регистрации данной неофициальной сделки в соответствующих публичных архивах.

162. Однако такое распоряжение не является обладающим обязательной силой решением в отношении прав собственности и не затрагивает право любого лица подавать дальнейшие претензии в УЖИВ на основании положений раздела 1.2 Распоряжения МООНК № 1999/23. Тем не менее такая дальнейшая претензия может быть предъявлена в течение 30 дней с момента извещения о постановлении УЖИВ, но не позднее чем через один год с момента принятия постановления.

163. Если договор купли-продажи касается собственности, находящейся в конкретном географическом районе¹⁵⁴, компетентный суд не может проверить этот договор без доказательства регистрации со стороны соответствующего муниципального

¹⁴⁸ Там же, раздел 25.

¹⁴⁹ Там же, раздел 14.1.

¹⁵⁰ Распоряжение МООНК № 1999/23, раздел 2.7.

¹⁵¹ Там же, раздел 2.5.

¹⁵² Распоряжение МООНК, № 1999/23 и Распоряжение МООНК № 2000/60.

¹⁵³ Распоряжение МООНК № 2000/60, раздел 11.

¹⁵⁴ Установлено Распоряжением МООНК № 2001/17 от 22 августа 2001 года о регистрации договоров о продаже недвижимости в конкретных географических районах Косово.

администратора Организации Объединенных Наций¹⁵⁵. Если какое-либо лицо утверждает, что его права собственности были нарушены вследствие отказа в регистрации акта продажи в конкретном районе, оно может направить письменную просьбу администратору муниципалитета о пересмотре его решения, принятого в соответствии с разделом 3 Распоряжения МООНК № 2001/17. Просьба должна быть подана в течение 30 дней после решения об отказе. В течение 30 дней после получения просьбы о пересмотре муниципальный администратор должен принять окончательное решение. Если заявитель не согласен с принятым решением, то апелляция на это решение может быть подана группе из трех судей, назначенных Специальным представителем Генерального секретаря с целью пересмотра в судебном порядке (в том числе с точки зрения соблюдения формальных требований). Апелляция должна быть представлена в письменном виде в течение 60 дней с того дня, когда решение муниципального администратора об отказе в регистрации договора становится окончательным¹⁵⁶.

V. ОБЩИЕ РАМКИ ПООЩРЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

164. Институт омбудсмана (ИО) в Косово был учрежден Распоряжением МООНК № 2000/38¹⁵⁷ с целью усиления защиты прав человека в Косово. ИО состоит из омбудсмана, заместителей омбудсмана, юристов, занимающихся правами человека, и вспомогательных административных сотрудников. С самого начала персонал ИО являлся многоэтническим - большинство составляют косовские албанцы, другие сотрудники являются по происхождению косовскими сербами, косовскими турками и косовскими рома. ИО был официально открыт 21 ноября 2000 года.

165. ИО принимает жалобы от всех лиц, которые считают, что они стали жертвой нарушения прав человека или превышения полномочий, и проводит расследования по этим жалобам. Официальными рабочими языками ИО являются албанский, сербский и английский; предпринимаются усилия с целью предоставления заявителям услуг на их родном языке, даже если им не является один из этих трех языков.

166. Будучи проинформированным о ситуации или деянии, которые могут быть связаны с нарушением прав человека, ИО может начать расследования также и в случае отсутствия индивидуальной жалобы (так называемые расследования в официальном качестве).

¹⁵⁵ Распоряжение МООНК № 2001/17, раздел 4.

¹⁵⁶ Там же, разделы 6-7.

¹⁵⁷ Распоряжение МООНК № 2000/38 от 30 июня 2000 года об учреждении института омбудсмана в Косово.

В круг полномочий ИО входит мониторинг стратегий и законов, принимаемых властями, с целью обеспечения того, чтобы они уважали нормы прав человека и требования надлежащего управления. При получении жалобы или будучи убежденным в том, что какая-либо конкретная ситуация требует принятия незамедлительных мер, омбудсмен вступает в переписку с соответствующим государственным органом, на который подана жалоба. Если данная проблема не допускает посредничества или не может быть разрешена путем примирения сторон, омбудсмен выпускает после расследования доклад, в котором он анализирует вопрос о наличии или отсутствии нарушения прав человека соответствующих лиц. В том случае, если ответ на данный вопрос является утвердительным, то в доклад также включаются рекомендации омбудсмена в адрес Специального представителя Генерального секретаря как высшего гражданского руководителя в Косово, касающиеся того, как обеспечить соблюдение прав человека в будущем. В тех случаях, когда омбудсмен считает, что общая практика или ситуация, затрагивающая не только одно лицо или группу лиц, но также и население в целом, не совместима с международными нормами прав человека, он выпускает так называемый специальный доклад, который также содержит рекомендации в адрес Специального представителя.

167. В 2006 году институт омбудсмена получил дальнейшее развитие и был преобразован в институт омбудсмена Косово на основании распоряжения МООНК № 2006/6¹⁵⁸. Теперь институт омбудсмена Косово (ИОК) будет состоять из омбудсмена, первого заместителя омбудсмена и трех заместителей омбудсмена. Назначения на каждый из этих постов производятся Скупщиной Косово из числа кандидатов, имеющих высокие моральные качества, которые продемонстрировали свою приверженность делу защиты прав человека и являются постоянными жителями Косово¹⁵⁹. ИОК принимает жалобы от каждого, кто считает себя жертвой нарушения прав человека или превышения полномочий со стороны косовских учреждений; по этим жалобам он проводит расследования. ИОК использует два официальных рабочих языка - албанский и сербский - и будет стараться предоставлять услуги на других языках в тех случаях, когда язык заявителя не является одним из этих двух языков. В соответствии с Распоряжением МООНК № 2006/6, юрисдикция ИОК после того, как он будет полностью сформирован, более не будет распространяться на проведение расследований по претензиям, затрагивающим МООНК, хотя он может прибегать к сотрудничеству с МООНК в определенных вопросах.

¹⁵⁸ Распоряжение МООНК № 2006/6 от 16 февраля 2006 года об институте омбудсмена Косово.

¹⁵⁹ Там же, разделы 6.1 и 6.4.

168. К полномочиям ИОК также относится консультирование правительства, Скупщины Косово и любых других компетентных институтов Косово по всем вопросам, касающимся поощрения и защиты прав человека, включая мониторинг стратегий, программ и законов по соблюдению правозащитных норм. Доклады ИОК, включая специальные доклады, и все рекомендации должны представляться Скупщине Косово и предаваться гласности¹⁶⁰.

169. По состоянию на август 2007 года вопрос о назначении омбудсмана и заместителей омбудсмана находился на рассмотрении Скупщины Косово. ИОК функционирует под руководством исполняющего обязанности омбудсмана, избранного из числа ранее работавших заместителей омбудсмана.

170. В сентябре-октябре 1999 года МООНК/Компонентом III была создана группа по подготовке по вопросам прав человека. Спустя один месяц после ее создания группа организовала международную конференцию по правам человека, которая состоялась 10-11 декабря 1999 года. Цель этой конференции заключалась в начале процесса пропаганды важности прав человека для постконфликтного общества и возвращении аудиторий из всех секторов и групп Косово к совместному обсуждению тем, представляющий общий интерес. В конференции участвовало около 800 местных представителей всех этнических групп Косово; около 30 международных экспертов представили документы по девяти отдельным темам, касавшимся условий, которые сложились в Косово после конфликта. К числу тем относились защита меньшинств, недопущение пыток, правосудие в переходный период, деятельность полиции на демократической основе, жилищные и имущественные права, права женщин и детей, а также лица, содержащиеся под стражей и пропавшие без вести. Доклад конференции, содержащий представленные документы, которые отражают характер дискуссий и включают в себя рекомендации в отношении реформы, был опубликован на английском, албанском и сербском языках МООНК/Компонентом III и распространен после конференции среди всех участников

171. В течение 2000 и 2001 годов группа по подготовке по вопросам прав человека разработала и проводила программу базового изучения прав человека по основным нормам прав человека среди самых различных аудиторий. Эти учебные программы охватывали основную историю прав человека, право прав человека и порядок выявления нарушений прав человека, а также практическое изучение ситуаций с целью оказания помощи участникам в деле учета прав человека в их работе. Учеба проводилась в контексте программ развития профессиональных знаний и приобретения квалификации, организованных Департаментом демократизации МООНК/Компонента III для целевых групп, к которым относились муниципальные гражданские служащие, члены

¹⁶⁰ Там же, раздел 16.

муниципальных скупщин, муниципальные должностные лица по проведению выборов, социальные работники, журналисты, правозащитные НПО, молодежные организации, женские организации, учителя и учащиеся юридических факультетов. Всем участникам учебных занятий были выданы албанский или сербский переводы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Международного пакта о гражданских и политических правах и Всеобщей декларации прав человека. В этот же период специалисты по правам человека, работающие в полевых отделениях МООНК/Компонента III, читали специальные лекции по правам человека для учащихся начальных и средних школ. Специальные просветительские материалы по правам человека на албанском или сербском языках были розданы сотрудниками Компонента III/ОБСЕ школьным учителям по всему Косово. Они были в основном подготовлены организацией "Международная амнистия" или Советом Европы. Они содержали упрощенные версии Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о правах ребенка и Европейской конвенции о правах человека.

172. В то же время Компонент III/ОБСЕ стремился создать в Косово долгосрочную правозащитную дееспособность с помощью проведения ряда интенсивных учебных курсов для его собственных местных сотрудников категории специалистов. В рамках этих курсов проводились годовая учебная программа по мониторингу и отчетности в области прав человека для национальных наблюдателей за соблюдением прав человека, 40-часовой курс по изучению права прав человека для национальных юристов-консультантов и множество коротких учебных курсов для большинства национальных сотрудников основных департаментов ОБСЕ.

173. В январе 2002 года, что совпало с созданием временных институтов самоуправления, Компонент III/ОБСЕ учредил секцию по поощрению прав человека, сотрудники которой были направлены во все районы Косово, с тем чтобы увеличить количество занятий и программ изучения прав человека, проводимых в Косово: в состав секции входило 20 специалистов, занимающихся правами человека, а также обучением и подготовкой. В период 2002-2006 годов она разработала программу специализированной подготовки для группы целевых аудиторий, которая была призвана, опираясь на результаты кратких ознакомительных курсов изучения прав человека, проведенных в предыдущие годы, добиться более глубокого понимания среди целевых аудиторий. Деятельность секции была ориентирована на муниципальных гражданских служащих, сотрудников судов и профессиональных юристов, а также проведение учебных программ в начальных, средних и высших учебных заведениях.

174. С 2002 года секция организовала молодежные клубы по правам человека в девяти городах Косово. В этих клубах собирались заинтересованные ученики средних школ, а ОБСЕ знакомила их с правами человека, помогала проводить дискуссии по

правозащитным темам и содействовала проведению членами клубов просветительских мероприятий среди общественности. В рамках таких кампаний, в частности, организовывались театральные постановки и фотовыставки, общественные дебаты и концерты по широкому кругу правозащитных тем, среди которых особо следует отметить права инвалидов, право на образование для всех и свободу выражения мнений. Кроме того, ОБСЕ оказывала помощь этим молодежным клубам в проведении публичных мероприятий в ознаменование Международного дня прав человека 10 декабря, которые обычно привлекают к себе большое внимание средств массовой информации.

175. С учетом проблем, указанных международной НПО "Международная организация по защите прав умственно неполноценных" в опубликованном в 2002 году докладе, ОБСЕ разработала и провела специальную программу изучения прав человека и правозащитных принципов, касающихся лиц, страдающих умственной неполноценностью, и лиц, лишенных свободы, для всех сотрудников, включая вспомогательный персонал, таких учреждений социальной защиты, как Специальный институт в Штимае/Штимле и дом престарелых в Косово.

176. В начале 2002 года в ОБСЕ была создана секция по оказанию поддержки жертвам насильственных и гендерных преступлений. В результате конференции, проведенной в декабре 2001 года по международным моделям защиты жертв и оказания им помощи, на английском, албанском и сербском языках было подготовлено руководство по защите жертв, которое было широко распространено среди центров социального обеспечения, НПО по поддержке женщин и детей, юристов, государственных служащих и судейского корпуса: это руководство было призвано стимулировать дискуссию и повысить уровень осведомленности о значимости конкретных служб оказания помощи жертвам для создания профессионального института оказания помощи жертвам. Эта секция организовывала специальные учебные программы для социальных работников и недавно созданной в Департаменте юстиции МООНК группы по защите жертв и оказанию им помощи, на которых рассматривались вопросы, связанные с принятием мер в отношении преступлений, совершаемых на гендерной почве. Было организовано несколько публичных конференций по вопросам борьбы с торговлей людьми, оказания поддержки жертвам преступлений и насилия в семье, которые привлекли большое число участников. Кроме того, эта секция, во взаимодействии с Косовскими полицейскими силами, разработала и организовала учебу по вопросам бытового и сексуального насилия, которую провели для учащихся средних школ по всему Косову общинные сотрудники полиции.

177. Кроме того, ОБСЕ провела ряд просветительских кампаний в средствах массовой информации и с использованием выездных занятий по широкому кругу правозащитных тем, включая гражданские и социальные права. Помимо кампаний по таким вопросам общего характера, как незаконное завладение собственностью, проводились различные

кампании с целью ознакомления с такой базовой информацией, как вспомогательные службы оказания помощи жертвам, службы борьбы с торговлей людьми, телефонные линии помощи и т.д. Такие просветительские кампании все чаще организуются с привлечением Консультативного бюро по вопросам надлежащего управления, прав человека, равных возможностей и гендерной проблематике, созданного при канцелярии премьер-министра ВИСУ. Примером такой совместной кампании является ознакомление общественности с общей информацией по осуществлению недавно принятого Антидискриминационного закона на всех языках.

178. Изучение прав человека и образование по этим вопросам организуются в Косово в ряде государственных учреждений, включая школу Косовских полицейских сил. В 2002 году была проведена учеба по правам человека для полицейских инструкторов школы Косовских полицейских сил, что привело к разработке специального курса по правам человека, который преподается всем новобранцам Косовских полицейских сил. Проводятся также специальные курсы по конкретным аспектам прав человека, касающимся полиции, таким, как порядок обращения с жертвами насилия в семье и жертвами торговли людьми.

179. С 2000 года Косовский судебный институт проводит специальные учебные программы по правам человека, разработанные и осуществляемые Советом Европы в интересах Косово и международных судей и прокуроров. Основное внимание в этих программах уделяется вопросам справедливого судебного разбирательства и нормам содержания под стражей, применяемым Европейским судом по правам человека. Совет Европы выступает спонсором программы подготовки преподавателей для отобранной группы косовских судей по ряду гражданских и политических прав, содержащихся в Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), и это приведет к тому, что Совет Европы будет финансировать учебную программу для всех судей и прокуроров Косово по всем аспектам ЕКПЧ.

180. Кроме того, Косовский судебный институт проводит множество специальных учебных программ по правам человека для судей, включая изучение порядка осуществления нового временного Уголовно-процессуального кодекса, содержащего правозащитные положения, а также по вопросам, касающимся торговли людьми и насилия в семье. В рамках своей стандартной учебной программы этот институт проводит курсы по судебной этике для всех своих студентов.

181. При поддержке секции ОБСЕ по вопросам правопорядка Коллегия адвокатов разработала учебные курсы для лиц, недавно получивших специальность адвоката, и специалистов по гражданским правам, и право прав человека изучается на всех таких учебных курсах.

182. Секция ОБСЕ по вопросам правопорядка также организует занятия по подготовке к экзаменам при поступлении в Коллегию адвокатов, основанные на недавно опубликованном руководстве по проведению экзаменов при поступлении в Коллегию адвокатов на албанском и сербском языках, для кандидатов, готовящихся к таким экзаменам. Программа занятий и руководство содержат большой раздел, посвященный международному праву прав человека, который был подготовлен и преподается экспертом ОБСЕ.

183. После создания института омбудсмена Косово ОБСЕ провело комплексную учебу для местных правозащитных и других НПО в Косово с целью изучения полномочий и обязанностей этого учреждения. Задача состояла в оказании помощи НПО в понимании того, как использовать омбудсмена в интересах своих подопечных. Сам институт омбудсмена тоже публикует свои доклады на английском, албанском и сербском языках, часто выступает с заявлениями и дает интервью местным средствам массовой информации, а также публикует редакционные статьи в местной прессе по темам, касающимся прав человека, и дает анализы с освещением работы омбудсмена.

184. Параллельно секция ОБСЕ по созданию правозащитного потенциала разработала и проводит на албанском и сербском языках целевую программу изучения правозащитных полномочий по всему Косово для старших должностных лиц, работающих на муниципальном уровне в одном из шести государственных учреждений, а именно в муниципальной администрации, системе государственного здравоохранения, государственном образовании, сфере социального обеспечения, системе судов и Косовских полицейских силах. Эта программа сочетает подготовку по правам человека с практическим изучением конкретных случаев с целью понимания того, как выявлять нарушения прав человека, и развития когнитивных навыков, с тем чтобы участники лучше могли обеспечивать уважение прав человека при выполнении своих служебных обязанностей.

185. Специальные предметы по правам человека изучаются в рамках учебных программ факультета права и факультета государственной администрации и политических наук Университета Приштина/Приштины. Эти курсы преподаются только на албанском языке. Высшее образование на сербском языке можно получить в Косово в отделении Приштинского университета в Митровице, которое находится в ведении Министерства образования Республики Сербия.

186. При поддержке со стороны ОБСЕ, Финской программы по поддержанию прав человека и Университета города Грац, Австрия, при факультете права Университета Приштина/Приштины был создан центр по правам человека. Этот центр имеет

библиотеку по правам человека, выступает в качестве спонсора при написании студентами работ по правозащитным темам и организует учебные программы по правам человека для, в частности, журналистов и лиц, не являющихся юристами, на академическом уровне. Он также организовывал, издавал и распространял переводы на албанский и сербский языки учебников по правам человека и, в том числе, подготовленных Организацией Объединенных Наций сборников международных договоров по правам человека. Английские тексты и албанский и сербский переводы ряда международных договоров по защите прав человека, включенные в конституционные рамки и прямо применяемые в Косово с 2001 года, в настоящее время получили широкое распространение¹⁶¹.

187. Правовой центр Косово, являющийся НПО, созданным ОБСЕ, предоставляет студентам, ученым и практикующим адвокатам доступ к библиотеке, в которой имеется правовая литература, в том числе книги по праву прав человека, и организует учебные курсы для самых различных аудиторий, охватывающие правозащитные темы, включая, в частности, программу базового изучения законов для молодых правонарушителей и молодежи школьного возраста, аналогичную программам "право для всех" в других странах.

188. На уровне начальных и средних школ Министерство образования, науки и техники разработало новую учебную программу и включило в программу каждого года обучения в школе предмет "гражданское воспитание": в рамках учебной программы "гражданское воспитание" рассматривается целый круг тем по правам человека с учетом того, в каких классах она осуществляется; соответствующие учебные материалы по многим этим темам еще предстоит разработать. Специально для sixth классов, которые изучают предмет "гражданское воспитание", ОБСЕ разработала учебные материалы и методику преподавания, хотя в данный момент они имеются только на албанском языке. ОБСЕ проводит подготовку учителей, преподающих "гражданское воспитание" в sixth классах, по истории прав человека, основным правозащитным законам и обучает их методике преподавания. Программа изучения международного гуманитарного права, спонсором которой стал Международный комитет Красного Креста, включена в учебную программу курса "гражданское воспитание" в средних школах. Проводится работа по подготовке необходимых материалов для школ, где преподавание ведется на боснийском и турецком языках. Учебные программы и учебные материалы для работающих в Косово школ, где преподавание ведется на сербском языке, находятся под контролем Министерства образования Республики Сербия.

¹⁶¹ Например, на <http://www.unmikonline.org> на сайте Официального вестника МООНК.

189. Поддержка конкретных целевых аудиторий и/или конкретных категорий прав человека оказывается и/или финансируется некоторыми местными НПО, такими, как программа "Академия прав человека", проводимая НПО "Косовский центр за права человека" для учителей в районе Пей/Печ, программы подготовки юристов, проводимые НПО по оказанию правовой помощи женщинам "НОРМА"; подготовка по правам детей муниципальных работников, занимающихся правами детей, обеспечивается силами ЮНИСЕФ и организации "Спасите детей"; ЮНИФЕМ проводит программы изучения прав женщин (в частности, интенсивные программы изучения гендерных вопросов и законов для государственных и частных адвокатов); учебные и просветительские кампании по правам инвалидов проводятся местным НПО "ХАНДИКОС"; проводятся также и другие программы, включая специальную подготовку сотрудников муниципалитетов, занимающихся гендерными вопросами, и адвокатов жертв.

190. Существующий в СДК отдел проводит постоянные просветительские кампании по широкому кругу тем в местных средствах массовой информации и с использованием уличных вывесок и плакатов. Многие из этих кампаний касаются тем, связанных с правами человека, включая широкомасштабную кампанию по пропаганде права на свободу передвижения, проведенную в 2005 году совместно с канцелярией премьер-министра.

191. В контексте своего правозащитного мандата ОБСЕ также издает на английском, албанском и сербском языках аналитические доклады по широкому кругу правозащитных тем, которые сопровождаются рекомендациями в адрес соответствующих задействованных сторон и учреждений. Как правило, эти доклады широко освещаются в средствах массовой информации; к числу таких докладов, публикуемых на протяжении последних шести лет, относятся десять докладов об оценке положения меньшинств, всесторонние и тематические доклады, посвященные нормам справедливого судебного разбирательства и содержания под стражей, всесторонние обзоры положения дел с защитой прав собственности и ряд других специальных докладов, включая доклад о мерах, принятых системой уголовного правосудия в ответ на беспорядки, имевшие место в марте 2004 года.

VI. РОЛЬ ПРОЦЕССА ОТЧЕТНОСТИ В ПООЩРЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

192. 23 августа 2004 года Специальный представитель и Генеральный секретарь Совета Европы подписали Соглашение между Миссией Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово и Советом Европы о технических мерах, касающихся Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (Соглашение МООНК/СЕ). В соответствии со статьей 2.2 этого соглашения "МООНК согласилась

представить Комитету министров полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых с целью реализации принципов, закрепленных в Рамочной конвенции". При этом МООНК подтвердила "от своего имени и имени временных институтов самоуправления, что их соответствующие обязанности будут выполняться в соответствии с принципами, содержащими в Рамочной конвенции".

193. В статье 2.2 Соглашения МООНК/СЕ, в частности, предусматривается, что МООНК представит Совету министров полную информацию о законодательных и иных мерах, принятых с целью реализации принципов, закрепленных в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (Рамочной конвенции). МООНК представила эту информацию 2 июня 2005 года в виде доклада (доклад МООНК).

194. Доклад ООН был рассмотрен Консультативным комитетом по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Делегация Консультативного комитета посетила Косово в период с 11 по 15 октября 2005 года с целью получения дополнительной информации. Комитет принял свое заключение 25 ноября 2005 года. В соответствии со статьей 2.4 Соглашения МООНК/СЕ после получения информации от МООНК и заключения Консультативного комитета Совет министров Совета Европы рассматривает и утверждает свои выводы относительно адекватности мер, принятых с целью реализации принципов Рамочной конвенции. Совет министров примет свои заключения после совещания с Консультативным комитетом 21 февраля 2006 года, на котором будет рассмотрено заключение.

195. Ранее, 22 июля 2005 года, премьер-министр Байрам Косуми решил создать группы по правам человека в каждом из министерств исполнительной власти ВИСУ. В его административной инструкции от 11 августа 2005 года признавалось, что комплексный мониторинг министерств и отчетность в отношении осуществления косовских планов действий и международных норм являются неотъемлемым элементом поощрения и защиты прав человека. Соответственно, задача по координации такого процесса была возложена на Консультативное бюро по вопросам надлежащего управления.

196. К концу 2006 года группы по правам человека начали работать во всех министерствах, хотя для реализации ими своих возможностей в полной мере необходимо дальнейшее усовершенствование. С целью создания устойчивых государственных механизмов по правам человека на постоянной основе Консультативное бюро по вопросам надлежащего управления подтвердило и расширило возможности групп по правам человека. Результатом усилий по наращиванию потенциалов стали изучение порядка осуществления международных норм, обзор законов, мониторинг и отчетность. В частности, работа групп была сосредоточена на таких категориях, как: недискриминация, права детей, инвалидов, меньшинств, права женщин, отчетность для

международных договорных органов и подготовка плана действий по стратегии защиты прав человека для Косово.

197. В контексте подготовки доклада о прогрессе, достигнутом в Косово в деле реализации прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, ОБСЕ/Компонентом III в течение пяти месяцев проводилась специальная программа подготовки отдельных членов групп по правам человека из каждого министерства, с тем чтобы они ознакомились с содержанием экономических, социальных и культурных прав и овладели аналитическими приемами, необходимыми для подготовки докладов.

VII. НЕДИСКРИМИНАЦИЯ И РАВЕНСТВО

A. Общая информация

198. Принцип недискриминации лежит в основе распоряжений МООНК. В главе III настоящего доклада рассказывается о положениях, касающихся недискриминации, которые содержатся в Распоряжении МООНК № 1999/24 и Конституционных рамках. В разделе 2 Распоряжения МООНК № 1999/1 от 25 июля 1999 года об органе временной администрации в Косово, которая стала первым принятым распоряжением, эти принципы закреплены в ее разделе 2, в котором говорится, что: "При выполнении своих функций все лица, исполняющие государственные функции или работающие в государственных учреждениях в Косово, соблюдают международно признанные стандарты в области прав человека и не подвергают никакое лицо дискриминации на любом основании, как-то: пола, расовой принадлежности, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, связи с национальной общиной, имущественного ценза, рождения или другого статуса".

199. Принцип недискриминации также подтверждается в статье 2 Антидискриминационного закона¹⁶², в которой говорится, что "равное обращение означает отсутствие какой-либо прямой или косвенной дискриминации в отношении любого лица или группы лиц по признаку пола, гендерного фактора, возраста, семейного положения, языка, умственной или физической неполноценности, сексуальной ориентации, политической принадлежности или убеждений, этнического происхождения, национальности, религии или веры, расы, социального происхождения, имущественного статуса, рождения или какого-либо иного статуса".

¹⁶² Закон Скупщины № 2004/03, промульгированный в Распоряжением МООНК № 2004/32 от 20 августа 2004 года [далее АДЗ].

200. Цель этого закона заключается в обеспечении эффективного осуществления и применения механизмов, пропорциональных и сдерживающих санкций в случае нарушений со стороны государственных или частных исполнителей. Запрещение дискриминации распространяется на прямую и косвенную дискриминацию, преследования, инструктирование с целью дискриминации, виктимизацию и сегрегацию (статья 3). Закон распространяется на "всех физических и юридических лиц государственного и частного секторов, включая государственные органы, в связи с любым действием или бездействием, являющимся нарушением этих прав какого-либо физического или юридического лица или лиц", и всесторонне охватывает экономические, политические, социальные и культурные сферы (статья 4 а)-п)). По всякой жалобе на дискриминацию по смыслу этого закона административные органы и суды, юрисдикция которых распространяется на данное дело, принимают в соответствии с действующим правом решение или судебное постановление (статья 7.1). Основополагающим аспектом этого закона, усиливающим степень защиты жертв дискриминации в делах, возбуждаемых против учреждений, является то, что бремя доказывания возлагается на ответчика, обвиняемого в дискриминационном обращении (статья 8). При подаче жалобы предполагаемые жертвы могут быть поддержаны различными организациями или юридическими лицами (статья 7.6). Закон предоставляет судам не только право предоставлять компенсацию за ущерб, причиненный жертвам дискриминационного обращения, но также налагать штрафы в размере до 2000 евро на любое учреждение, нарушающее этот закон (статья 9). Кроме того, закон уполномочивает омбудсмена Косово получать и расследовать жалобы, касающиеся случаев дискриминации (статья 10). Важно отметить, что закон поощряет использование практики позитивных действий с целью обеспечения подлинного равенства в повседневной жизни (статья 6.1). Такие действия призваны предотвратить те неудобства, с которыми сталкиваются лица, принадлежащие к определенным группам, таким, как инвалиды, женщины, ВПЛ, возвращенцы и т.д., или обеспечивать предоставление им компенсации. Кроме того, в случае нарушения Закона позитивные меры могут быть приняты в судебном порядке (статья 9.3). Контракты по государственному финансированию или предоставлению пособий должны содержать положения, обеспечивающие соблюдение этого закона, и они отзываются органом, присуждающим их, в случае нарушения данного закона. Наконец, этот закон предусматривает, что все денежные средства, собираемые за счет взимания штрафов с нарушителей данного закона, поступают в фонд, учреждаемый с целью предоставления бесплатной правовой помощи всем физическим или юридическим лицам, право которых на равное обращение было нарушено (статья 9.4).

201. Конституционные рамки, Закон, а также мандат всех министерств ВИСУ предусматривают правовую защиту от дискриминации, что существенно улучшило положение дел с обеспечением формального равенства всех групп, подвергающихся дискриминации в Косово.

202. Ввиду отсутствия данных трудно провести оценку степени дискриминации в отношении женщин, детей, меньшинств, инвалидов и других уязвимых групп как на центральном, так и местном уровнях. Круг количественных и статистических данных о представленности и доле меньшинств, женщин и ВПЛ в отношении таких аспектов, как возвращение, реинтеграция, доступ к социальным службам, участие в процедурах принятия решений и т.д., является ограниченным. Отсутствие адекватной информации представляет собой проблему. Имеющиеся статистические данные указывают на существование неравенства между большинством и меньшинством и, в особенности, в отношении рома, ашкали и египтян в плане образования, занятости и нищеты. Женщины, особенно сельские женщины, находятся в наиболее неблагоприятном положении в плане занятости (доля сельских женщин в численности работающих составляет 25,54% против 74,39% сельских мужчин) и образования (среднее количество лет обучения в школе составляет 7,94 для женщин против 10 для мужчин).

203. В течение отчетного периода в ВИСУ не существовало какого-либо механизма наблюдения за осуществлением законов на практике. Создание механизмов мониторинга считается рекомендацией канцелярии премьер-министра, и они должны быть созданы в правительстве или в Скупшине Косово в качестве комитета, который бы осуществлял мониторинг и представлял доклады о выполнении законов.

204. Консультативное бюро по вопросам надлежащего управления организовало после промульгации Антидискриминационного закона кампанию по информированию общественности с целью пропаганды этого закона и гарантируемых им прав. В рамках этой кампании были проведены пресс-конференция, рабочее совещание для министерств и должностных лиц МООНК, а также просветительская кампания, состоявшая из двух этапов, в ходе которой были подготовлены брошюры, листовки и плакаты (на албанском, сербском, боснийском, турецком и цыганском языках) и сначала распространены среди государственных служащих, а затем среди широкой общественности. Организацией распространения по всему Косово и среди всех муниципалитетов занимались Департамент центральной администрации в Министерстве по делам государственной службы, муниципальные работники, занимающиеся гендерными вопросами, и НПО. Кроме того, Консультативное бюро содействовало проведению ряда инициатив, осуществлявшихся при поддержке доноров, которые были ориентированы на пропаганду и распространение знаний о содержании Закона среди широкой общественности, а также учебных мероприятий для юристов и судей. Постоянный секретарь канцелярии премьер-министра создал рабочую группу для подготовки всех подзаконных актов по осуществлению положений Закона. С августа 2005 года рабочая группа проводит регулярные заседания, и на ее втором заседании были изложены соображения по проекту административной инструкции, предложенному Министерством государственных

учреждений. Для комплексного решения этой проблемы в течение 2005 года канцелярией премьер-министра во взаимодействии с ОБСЕ, УВКПЧ и МООНК разрабатывался скоординированный план действий с целью определения наиболее действенного пути эффективного осуществления плана. 11 октября 2005 года, после проведения организованных премьер-министром публичных дискуссий, был принят Комплексный план действий по осуществлению Антидискриминационного закона.

205. Распоряжение МООНК № 2001/19 является важным примером конструктивных действий в сфере занятости в системе государственной службы. Постоянные секретари министерств и главные административные сотрудники учреждений исполнительной власти уполномочены осуществлять "недискриминационную кадровую политику в министерстве или исполнительном учреждении, в том числе добиваясь справедливой гендерной представленности во всех областях и на всех уровнях, и обеспечивать, чтобы кадровый состав отражал многоэтнический характер Косово"¹⁶³. В Распоряжении уточняется, что "представленность в составе гражданской службы на всех уровнях должна быть приближена к доле представленности общин, не составляющих большинство, в Скупщине"¹⁶⁴.

206. Для реализации принципа справедливой представленности в гражданской службе, призванного устранить дисбалансы, которые реально лишают меньшинства, включая ВПЛ и беженцев, доступа к рабочим местам и ресурсам на основе их этнической и/или гендерной принадлежности, в Распоряжении МООНК № 2001/36¹⁶⁵ (Закон о гражданской службе) и, в частности, Административной директиве № 2003/2 о его осуществлении постановляется, что: "Все органы, выступающие в качестве работодателей [...] могут, по мере необходимости, использовать следующие меры, предполагающие конструктивные действия: а) активный набор кадров: специальные усилия по выявлению и получению заявлений от недопредставленных групп населения, особенно внутренне перемещенных лиц и беженцев; б) смягчение последствий долгой дискриминации: разработка программ обучения без отрыва от производства для групп населения, которые обычно находятся в неблагоприятном положении, с целью расширения их возможностей претендовать на повышение в должности и участвовать в конкурсе; и с) ликвидация дискриминации посредством обеспечения того, чтобы

¹⁶³ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 5.4 е).

¹⁶⁴ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 4.2.

¹⁶⁵ Распоряжение МООНК № 2001/36 от 22 декабря 2001 года о косовской гражданской службе.

сотрудники понимали антидискриминационную политику и имели доступ к надлежащим процедурам рассмотрения жалоб"¹⁶⁶.

207. Другим важным аспектом этого закона является то, что он предоставляет на основании административной инструкции¹⁶⁷ всем органам, выступающим в качестве работодателей, ориентиры, позволяющие им выполнять свои законные обязанности в отношении построения многоэтнической гражданской службы, основанной на принципе равных возможностей. В соответствии с этой административной инструкцией во всех министерствах, муниципалитетах и исполнительных учреждениях назначаются сотрудники, занимающиеся вопросами обеспечения равных возможностей, на которых возлагаются функции по подготовке политики в области равных возможностей и соответствующих стратегий ее осуществления, определению практических шагов, которые должны быть приняты в течение следующих трех лет для достижения целей, изложенных в стратегиях, включая активные шаги, которые должны быть приняты для: "а) поощрения подачи заявлений о трудоустройстве в министерстве/муниципалитете/исполнительном учреждении представителями недопредставленных групп косовского общества, включая членов общин меньшинств, женщин и инвалидов; б) обеспечения того, чтобы общины меньшинств, женщины и инвалиды были представлены на всех уровнях учреждения-работадателя; в) содействия пониманию важности и выгод подлинно репрезентативной гражданской службы всеми сотрудниками; г) поощрения использования всеми сотрудниками обоих официальных языков Косово; е) обеспечения того, чтобы всем получателям услуг министерства/муниципалитета/исполнительного учреждения предоставлялись услуги одинаково высокого качества в соответствии с процедурами равных возможностей". Каждый исполнительный секретарь/главный административный сотрудник в муниципалитете, министерстве и исполнительном учреждении должен на регулярной основе наблюдать за прогрессом в деле реализации равных возможностей и представлять соответствующие отчеты.

208. Однако пока было сделано мало для назначения сотрудников, которые занимались бы вопросами обеспечения равных возможностей в министерствах, муниципалитетах и исполнительных учреждениях, а также выработки критериев принятия процедур достижения и мониторинга справедливой представленности в гражданской службе на всех

¹⁶⁶ Административная директива № 2003/2 от 25 января 2003 года об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/36 о косовской гражданской службе, раздел 10.

¹⁶⁷ Административная инструкция Министерства по делам общественных служб (МОС) 2003/12 *О процедурах равных возможностей* от 12 сентября 2003 года, принятая в осуществление административной директивы 2003/2 об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/36 о косовской гражданской службе.

уровнях. Несмотря на улучшение положения в последнее время, несколько зарезервированных за меньшинствами постов остается незанятыми в основном в результате процесса уточнения стандартов.

209. С целью обеспечения соблюдения принципа справедливой представленности в гражданской службе МООНК в июне 2002 года приняла решение о порядке пропорциональной представленности общин. Рабочая группа по трудоустройству представителей общин Консультативного бюро по вопросам общин, состоящая из представителей Компонента II/Управления по делам общин, Компонента III/ОБСЕ, Компонента IV/ЕС, канцелярии премьер-министра, Министерства труда и социального обеспечения, Министерства по делам общественных служб, УВКБ, Альянса за права и терпимость и Управления по делам возвращающихся и общин, разработала эффективную методологию достижения пропорциональной представленности общин в косовской гражданской службе. Специальный представитель Генерального секретаря утвердил цели и планы обеспечения представленности¹⁶⁸. Точкой отсчета для Рабочей группы стали результаты выборов в Центральную скупщину 17 ноября 2001 года. Основываясь на этих признанных пропорциях, Рабочая группа определила диапазоны представленности для достижения пропорциональной представленности общин в системе гражданской службы центрального уровня, которые в максимально возможной степени соответствовали бы представленности общин в Скупщине Косово. В соответствии с вышеописанной концепцией диапазоны представленности могут отражать один из двух общих показателей представленности членов Скупщины от меньшинств: 1) количество мест, зарезервированных за меньшинствами, или 2) общее число членов Скупщины, представляющих меньшинства. В соответствии с такими формулировками показатель представленности косовских сербов колебался бы в пределах 8,3-18,3%, а коэффициент общей представленности несербских меньшинств колебался бы в пределах 8,3-10,8%. Эти диапазоны могут помочь определить надлежащие цели представленности. Они также могут быть использованы в качестве критериев для механизма мониторинга: превышение максимального показателя ставит вопросы о фаворитизме, тогда как неспособность достичь минимального уровня должна вызывать обеспокоенность по поводу дискриминации. Каждая из этих крайностей будет указывать на необходимость принятия мер.

210. Кроме того, в дополнение к диапазонам представленности были предложены конструктивные действия: поощрение равных возможностей при приеме на работу

¹⁶⁸ Рекомендация на утверждение Специального представителя Генерального секретаря: достижение пропорциональной представленности общин в косовской гражданской службе от 19 июня 2002 года; утверждена Специальным представителем Генерального секретаря Михелем Штайнером.

посредством "расширения активной деятельности по набору представителей общин меньшинств и соответствующего продления сроков подачи ими заявлений на вакансии", если к истечению сроков принятия заявлений не был подобран сбалансированный пул кандидатов, стимулируя практику конструктивного предпочтения, предполагающего "предоставление представителям общин меньшинств, соответствующим необходимым требованиям, преимуществ при приеме на работу и продвижении по службе, с тем чтобы удовлетворить требованиям в отношении репрезентативных диапазонов для обеспечения пропорциональной представленности на всех уровнях гражданской службы", и смягчение последствий длительной дискриминации путем разработки "программ обучения без отрыва от производства для представителей групп населения, которые обычно находятся в неблагоприятном положении (т.е. общин рома, ашкали и египтян), с целью расширения их возможностей подавать заявления и участвовать в конкурсе на замещение вакантных должностей". К сожалению, на сегодняшний день не была принята методика определения пропорциональной представленности общин, как и не были осуществлены предложения в отношении конструктивных действий, а набор представителей меньшинств, особенно на старшие административные должности, "слишком часто считается вопросом заполнения квот, нежели обеспечения реального участия"¹⁶⁹.

В. Гендерные аспекты

211. Закон о гендерном равенстве в Косово, Закон № 2004/2, промульгированный в Распоряжении МООНК № 2004/18 от 7 июня 2004 года, направлен на поощрение и установление гендерного равенства в качестве нормы, имеющей основополагающее значение для демократического развития косовского общества, при предоставлении равных возможностей для участия женщин и мужчин в политической, экономической, культурной и других сферах жизни общества. Он создает условия и возможности для обеспечения гендерного равенства за счет стратегий, осуществляемых в поддержку общего развития, особенно улучшения положения женщин, с тем чтобы они имели право пользоваться авторитетом в семье и обществе. В нем содержатся общие и конкретные меры, которые необходимо принимать для обеспечения равенства прав, и конкретно определяются отвечающие за это органы и их соответствующие полномочия.

212. Закон требует обеспечения равной представленности мужчин и женщин на всех уровнях в исполнительных, законодательных и судебных органах, государственных учреждениях и при назначении в центральные и местные органы управления. Равная представленность прямо определяется как минимальная 40-процентная представленность

¹⁶⁹ Ambassador Kai Eide, "A comprehensive review of the situation in Kosovo", 7 October 2005, p. 5.

как мужчин, так и женщин. Он предписывает создание межведомственного совета в составе министерских сотрудников по гендерным вопросам (статья 4.9), представителей Управления по гендерному равенству в качестве отдельного правительственного учреждения (статья 5.1) и управлений по гендерным вопросам, существующих в местных органах управления (статья 4.15).

213. В статье 6 предусматривается, что "вопросы дискриминации, непосредственно связанные с гендерными соображениями, рассматриваются группой по гендерному равенству института омбудсмана, учрежденного Распоряжением МООНК № 2000/38, которая также обязана рассматривать проекты законов, комментировать порядок осуществления настоящего Закона и действующего законодательства в той мере, в какой они касаются гендерных вопросов [... она] финансируется из общего бюджета Косово". В соответствии с распоряжением МООНК № 2000/38, полномочия группы по гендерным вопросам института омбудсмана ограничены действиями и решениями ВИСУ. В разделе 3.1 Распоряжения МООНК № 2000/38 предусматривается: "Омбудсмен правомочен получать и расследовать жалобы любого физического или юридического лица в Косово, касающиеся нарушений прав человека и действий, представляющих собой злоупотребление властью со стороны временной гражданской администрации или любого создаваемого центрального или местного учреждения".

214. В марте 2004 года премьер-министр принял Национальный план действий по достижению гендерного равенства. Этот план был разработан в качестве механизма обеспечения гендерного равенства, и его главная цель заключается в достижении равного участия, представленности и льгот для женщин во всех сферах и на всех уровнях политической, экономической, культурной и социальной жизни в Косово. Он содержит рекомендации по решению конкретных проблем и устранению условий, связанных с гендерным неравенством в Косово, и служит для правительства Косово "дорожной картой", главной задачей которой является обеспечение равного участия женщин и мужчин в будущем развитии Косово. На основе анализа условий и проблем план содержит оценку шести важнейших вызывающих беспокойство областей, в частности образования, экономики, политики, здравоохранения и социального обеспечения, прав человека и насилия в отношении женщин и культуры детей.

С. Образование

215. Как Закон о начальном и среднем образовании в Косово (Закон № 2002/2), промульгированный в Распоряжении МООНК № 2002/19, так и Закон о высшем образовании в Косово (Закон № 2002/3), промульгированный в Распоряжении МООНК № 2003/14, содержат положения, обеспечивающие доступ без прямой или косвенной дискриминации по какому-либо реальному или предполагаемому признаку, такому, как

пол, раса, сексуальная ориентация, физический или иной недостаток, семейное положение, цвет кожи, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное, этническое или социальное происхождение, связь с той или иной национальной общиной, имущественное положение, рождение или иной статус¹⁷⁰. Различия по полу существуют во всех возрастах, но разница в показателях приема, составляющих 89,50 для мальчиков и 87,41 для девочек, не является столь значительной, однако средняя продолжительность обучения в школе, составляющая 10,40 года для лиц мужского пола и 8,42 года для женщин (что ниже обязательного минимума в 9 лет), указывает на наличие проблемы удержания в школах девочек. Это положение является особенно критичным в сельской местности (10 лет обучения в школах для мальчиков и 7,94 лет - для девочек) и среди меньшинств рома, ашкали и египтян (8,04 года для мальчиков и лишь 5,69 года для девочек). Несмотря на недостаток качественных данных, объясняющих причины непосещения школ детьми, такие исследования, как исследование ЮНИСЕФ "Анализ положения детей и женщин в Косово" (февраль 2004 года), исследование МЕСТ и ЮНИСЕФ "Прием и отсев девочек в Косово, внеплановый анализ приема и отсева девочек" (ноябрь 2004 года), а также предметная информация Консультативного бюро по вопросам надлежащего управления указывают на то, что основными причинами непосещения школ являются отсутствие транспорта в удаленных деревнях, обусловленные экономическими соображениями решения, когда предпочтение отдается мальчикам в ущерб девочкам, культура и традиции, а также вопрос обеспечения безопасности меньшинств.

216. Некоторые муниципалитеты сотрудничают с Министерством образования в предоставлении транспорта бесплатно или по сниженным ценам. Хотя в 2002 году СДК перестали предоставлять свои вооруженные эскорты для сопровождения отдельных школьников или школьных автобусов в некоторых этнически смешанных районах, например в Чернике/Чернице (муниципалитет Гьилан/Гнилане), муниципалитете Обили/Обилич, муниципалитете Вити/Витина, омбудсмен оказывал помощь в обеспечении того, чтобы этнически смешанные группы Косовских полицейских сил продолжали должным образом охранять детей, посещающих школу.

D. Занятость

217. В Распоряжении МООНК № 2001/27 об Основном законе о труде в Косово предусматривается, что работодатели должны предоставлять равное вознаграждение, включающее в себя основной оклад/заработную плату и любые дополнительные предоставляемые прямо или косвенно, пособия и выплаты наличными или натурой, которые работодатель предоставляет работникам, женщинам и мужчинам, за труд равной

¹⁷⁰ Закон о высшем образовании в Косово, статьи 3.1 и 5.1.

ценности. Тем не менее имеются свидетельства того, что многие женщины по-прежнему не получают равную плату за равный труд. Культурные препятствия мешают тому, чтобы женщинам разрешалось выполнять работу определенного рода. Хотя в действующих в Косово законах достаточно ясно говорится о равных возможностях, культурные нормы свидетельствуют об обратном. Необходимы дополнительные усилия в плане поощрения женщин к участию в предпринимательской деятельности и занятию квалифицированным трудом. Женщины составляют лишь 30% рабочей силы в городах и едва ли 20% в сельской местности.

218. В административной директиве МООНК № 2003/2 об осуществлении Распоряжения МООНК № 2001/36 о косовской гражданской службе определяются специальные меры в отношении приема на работу в систему гражданской службы. В разделе 3.3 предусматривается, что "прием на работу в систему гражданской службы проводится после честного и открытого конкурса, по заслугам и в соответствии с принципами справедливой представленности общин Косово и справедливой гендерной представленности во всех сферах и на всех уровнях [...] Это следует производить в соответствии с конкретными диапазонами представленности общин, которые могут быть установлены в различных категориях гражданской службы и которые время от времени обнародуются Специальным представителем Генерального секретаря". В разделе 10.1 предусматривается, что все нанимающие органы отслеживают и соблюдают процедуры обеспечения многоэтнической представленности и гендерной сбалансированности в своих министерствах, муниципалитетах или исполнительных учреждениях в соответствии с разделом 3.3 и могут, по мере необходимости, использовать следующие меры, предполагающие конструктивные действия: а) активный набор: особые усилия с целью выявления и привлечения кандидатов на вакансии из недопредставленных групп населения, особенно внутренне перемещенных лиц и беженцев; б) смягчение последствий долгой дискриминации: разработка программ обучения без отрыва от производства для групп населения, которые обычно находятся в неблагоприятном положении, с целью расширения их возможностей подавать заявления и претендовать на повышение по службе; и с) борьба с дискриминацией посредством обеспечения того, чтобы персонал понимал антидискриминационную политику и имел доступ к надлежащим процедурам рассмотрения жалоб.

219. Закон о гендерном равенстве содержит требование о достижении равной представленности мужчин и женщин на всех уровнях в исполнительных, законодательных и судебных органах, государственных учреждениях и при назначениях в центральные и местные органы управления. К числу отмеченных в качестве отвечающих за достижение гендерного равенства органов относятся: Скупщина Косово, правительство и министерства, а также органы местного самоуправления. Закон также требует того, чтобы:

- правительство разработало косовскую программу обеспечения гендерного равенства и представило ее на утверждение Скупщины;
- в каждом министерстве были созданы межведомственные советы, в состав которых входили бы сотрудники по гендерным вопросам, отвечающие за осуществление стратегии гендерного равенства, как это установлено в Законе, при взаимодействии с Бюро по вопросам равенства; и
- в каждом муниципалитете работали сотрудники по гендерным вопросам, а органами местного самоуправления были созданы отделы по гендерным вопросам.

220. Раздел 4 административной инструкции 2005/8 об определении компетенции и обязанностей сотрудника по вопросам гендерного равенства в муниципалитетах уполномочивает муниципальные отделы по гендерным вопросам поддерживать и анализировать статистическую базу данных в области гендерного равенства. Административная инструкция о создании Бюро по вопросам гендерного равенства возлагает на дирекцию этого Бюро по мониторингу и отчетности обязанность обеспечивать мониторинг и отчетность, а также фактическую деятельность институциональных механизмов реализации на уровне министерств и муниципалитетов. На основе этого мандата можно создать механизм комплексного мониторинга.

Е. Здравоохранение и социальное обеспечение

221. Для обеспечения равного доступа к услугам, оказываемым на муниципальном уровне, и возможности пользоваться ими Законом о гендерном равенстве было создано несколько механизмов. На муниципальном уровне к числу таких к числу таких механизмов относятся: муниципальные сотрудники по гендерным вопросам (во всех 30 муниципалитетах), сотрудники по вопросам обеспечения равных возможностей (в 24 муниципалитетах) и комитеты по вопросам гендерного равенства (в 20 муниципалитетах).

222. В Призрене/Призрене и Митровице/Митровице благодаря лоббированию со стороны комитетов по вопросам гендерного равенства муниципалитеты оказали финансовую поддержку в осуществлении нескольких проектов женских НПО. Муниципальные сотрудники по гендерным вопросам регулярно информируют комитеты о проектных предложениях НПО, которые после этого утверждаются или отклоняются комитетами. К числу утвержденных и осуществляемых проектов в Призрене/Призрене относятся:

общественно-просветительская кампания по поощрению прав женщин, с использованием местного телевидения, проведение Международного женского дня, учебные курсы для слепых, организация убежища для жертв насилия в семье, поддержка умственно отсталых детей, обсуждение в средних школах проблемы торговли людьми, чтение лекций по вопросам охраны здоровья и санитарное просвещение женщин в сельской местности, бесплатные медицинские осмотры женщин и девушек в двух албанских, одной боснийской, одной сербской и одной турецкой деревнях. В Митровице/Митровице в 2003 году был начат образовательный проект для девочек из сельской местности, а осуществление других проектов продолжалось в течение 2004 и 2005 годов.

223. По данным ЮНИСЕФ¹⁷¹, несмотря на получение более 11% правительственных ассигнований, в распределении средств в системе здравоохранения сохраняются серьезные дисбалансы. Самые крупные средства, 13 250 млн. евро (30%) расходуются на приобретение медикаментов, после чего идут расходы на заработную плату; 11% расходуется на капитальные затраты (инфраструктуру). По данным того же источника, 26% из общей суммы предоставляется в виде целевых грантов муниципалитетам на покрытие расходов по обеспечению деятельности системы первичного медико-санитарного обслуживания. ЮНИСЕФ также сообщает, что, хотя получение точных данных остается проблемой, считается, что на данный момент коэффициент младенческой смертности в Косово составляет 35 на 1 000¹⁷².

Г. Инвалиды

224. В Антидискриминационном законе говорится, что умственная или физическая неполноценность является одним из запрещенных в особом порядке оснований для дискриминации, и это свидетельствует о решимости Косово обеспечить равенство для инвалидов. Закон является юридическим основанием для устранения барьеров на пути к обеспечению равного участия и ликвидации дискриминации по признаку инвалидности.

225. С начала 2000 года Косово предпринимает шаги по содействию обеспечению равенства для инвалидов, избрав организацию "Хандикап интернешнл" в качестве международного "ведущего учреждения" по вопросам инвалидности, которая, в свою очередь, поддерживает местные НПО - например, рекомендацию организации "Хандикос" о создании целевой группы МООНК по вопросам инвалидности. Главная задача этой целевой группы заключалась в разработке комплексной стратегии по вопросам

¹⁷¹ См. *Анализ положения детей и женщин в Косово*, ЮНИСЕФ, 2003 год.

¹⁷² Там же, 2.2, младенческая смертность.

инвалидности, основанной на выработанных Организацией Объединенных Наций Стандартных правилах обеспечения равных возможностей для инвалидов. В декабре 2003 года были приняты всесторонние стратегические рамки по вопросам инвалидности, в которых было намечено 14 директивных аспектов, охватывающих политические задачи в отношении доступности, образования и обеспечения занятости инвалидов, в качестве составной части политического плана действий. Эти рамки содержали требование о промульгации Антидискриминационного закона, который призван устранить имевшее место в прошлом неравенство путем выравнивания возможностей и предотвращает дискриминацию, что является первым шагом, дополняемым механизмами осуществления. Рекомендованными механизмами являлись: создание Бюро по делам инвалидов при канцелярии премьер-министра, которое обладало бы достаточным доступом ко всем правительственным департаментам, а также преобразование Целевой группы по вопросам инвалидности в постоянную консультативную структуру под названием "Совет по вопросам инвалидности". В 2002 году в канцелярии премьер-министра была учреждена должность консультанта по вопросам инвалидности, и проект предложения о создании национального совета по вопросам инвалидности в качестве постоянного консультативного органа, поддерживаемого Консультативным бюро, рассматривается премьер-министром; в рамках этого проекта предложения в течение 2005 года проводились просветительские кампании по проблемам инвалидности и такие мероприятия, как круглые столы по вопросам предоставления инвалидам водительских удостоверений, "Все, что нас затрагивает, - только с нами!" с целью обеспечения того, чтобы проблемы инвалидов стояли в повестке дня и находили свое отражение в политике.

226. На муниципальном уровне с целью улучшения порядка участия организаций, представляющих инвалидов, в разработке муниципальной политики четыре муниципалитета (Приштина, Призрен, Тьяков/Джяковица и Сухарек/Сува-Река) создали комиссии по делам инвалидов. В состав приштинской комиссии входят члены Муниципальной скупщины из мандатных и других комиссий, а в других муниципалитетах в состав комиссий входят работники гражданской администрации, члены муниципальных скупщин и представители гражданского общества. Эти комиссии стремятся содействовать и оказывать влияние на политику и практическую деятельность в муниципалитетах по обеспечению потребностей заинтересованных лиц.

227. Кроме того, все муниципалитеты взаимодействуют с НПО "Хандикос" в разработке программ в интересах детей-инвалидов. В пяти муниципалитетах организованы классы для учащихся-инвалидов, и в этих классах обучается 1 081 ученик с особыми потребностями.

Г. Меньшинства

228. В главе II настоящего доклада рассказывается о мерах защиты положения представителей общин меньшинств, принимаемых законодательными и исполнительными органами.

229. Распоряжение МООНК № 2000/45 возлагает на муниципальные органы позитивное обязательство учитывать в своей политике и практической деятельности "необходимость поощрения сосуществования между своими жителями и создания надлежащих условий, позволяющих всем общинам выражать, сохранять и развивать свою этническую, культурную, религиозную и языковую самобытность", а Конституционные рамки распространяют это позитивное обязательство на ВИСУ на всех уровнях¹⁷³.

230. Для претворения этого принципа в жизнь муниципалитетам на основании административной инструкции (AI 2001/1) "Об управлении муниципальными финансами общин, не составляющих большинство" от 9 ноября 2001 года было поручено предоставлять проживающим в пределах их границ общинам меньшинств пропорциональную долю их общего косовского объединенного бюджета, финансируемую из источников собственных доходов, общих статей, грантов в сфере образования и здравоохранения, в соответствии с долями, установленными на основе данных переписи населения (так называемый механизм "справедливого долевого финансирования"). В 2002 году был создан формат отчетности для наблюдения за выполнением муниципалитетами этого положения, а на основании Распоряжения МООНК № 2002/23 "Об утверждении косовского объединенного бюджета и утверждения расходов на период с 1 января по 31 декабря 2003 года" от 31 декабря 2002 года были приняты положения, призванные обеспечить предоставление муниципалитетами адекватных ресурсов проживающим в пределах их границ общинам меньшинств. Аналогичные положения содержались во всех последующих распоряжениях МООНК по косовскому объединенному бюджету.

231. Каждый год министр финансов и экономики и заместитель Специального представителя Генерального секретаря принимают административную инструкцию о правильном распределении финансовых средств, которая содержит указания по порядку расчета ассигнований по бюджетным статьям, экономическим категориям и предусматривает меры отчетности и наказания в случаях несправедливого распределения финансовых средств, причитающихся общинам, не составляющим большинство.

¹⁷³ Распоряжение МООНК № 2000/45, раздел 4.3.

232. Каждые три месяца финансового года муниципалитеты представляют отчеты о выделении средств общинам, не составляющим большинство. Эти отчеты составляются финансовыми сотрудниками муниципалитетов и подписываются Председателем Муниципальной скупщины и общиной. Отчеты подаются министру финансов и экономики, который анализирует и проверяет представленные данные.

233. Обзоры порядка справедливого распределения финансовых средств свидетельствуют о том, что оно соблюдается лишь частично. Согласно сообщениям, главными препятствиями на местном уровне на пути к соблюдению порядка справедливого распределения финансовых средств по всем бюджетным статьям являются параллельные институты, все еще поддерживаемые Белградом, и неквалифицированные работники/специалисты из числа меньшинств, подающие заявления на вакансии в секторах образования и здравоохранения. Другим основанием для беспокойства является неточность той картины, которое создают квоты справедливого распределения финансовых средств о деятельности муниципалитетов. В некоторых муниципалитетах цифры являются математически верными, поскольку исчисления и экстраполированные числа основаны на численности жителей общин меньшинств, а не на том, кто в действительности получил какие-либо услуги или воспользовался ими, или же метод исчисления по всем категориям не всегда является понятным.

234. С целью обеспечения равного доступа меньшинств к муниципальным службам в Распоряжении МООНК № 2000/45 предусматривается создание бюро по делам общин "в тех муниципалитетах, в которых какая-либо община, не составляющая большинства населения, представляет значительную его часть"¹⁷⁴. Эти бюро финансируются из КОБ и получают ассигнования на выплату зарплат и пособий, приобретение товаров и услуг и покрытие капитальных расходов, в соответствии с их заявками, поданными на соответствующий бюджетный год. В 2004 году этим бюро было выделено 1 300 759 евро, и в них работал 241 сотрудник. Департамент КОБ Министерства финансов и экономики тесно сотрудничает с этими бюро, которым оно оказывает помощь в составлении бюджетов и использовании бюджетных средств. Бюро по делам общин созданы во всех муниципалитетах, где численность населения общин меньшинств является значительной.

235. Распоряжение МООНК № 2000/45 предусматривает обязательное создание в каждом муниципалитете комитетов по вопросам общин и посреднических комитетов¹⁷⁵. И те, и другие комитеты призваны выполнять для жителей общин, относящихся к одной и той же

¹⁷⁴ Распоряжение МООНК № 2000/45, раздел 23.11.

¹⁷⁵ Там же, раздел 23.

этнической, религиозной или языковой группе, в соответствии с определением, содержащимся в разделе 2.3, функции системы защиты и урегулирования жалоб.

236. В состав членов комитетов по вопросам общин входят как члены Скупщины, так и представители общин; каждая община, проживающая на территории муниципалитета, представлена по меньшей мере одним членом комитета по вопросам общин; община, составляющая большинство населения в муниципалитете, имеет менее половины мест в составе комитета по вопросам общин, а остальные места в составе комитета по вопросам общин должны справедливым образом отражать количество всех других общин в муниципалитете. Посреднический комитет должен состоять из равного числа членов Муниципальной скупщины, не являющихся членами комитета по вопросам общин, что справедливым образом отражает долю общин, не составляющих большинство¹⁷⁶.

237. Хотя роль и процедурные директивы комитетов были определены соответственно в административных инструкциях МООНК 2003/002 и 2005/001¹⁷⁷, на момент составления доклада их эффективному функционированию по-прежнему препятствовал ряд трудностей. Недавнее обследование, проведенное совместно ОБСЕ и Отделом МООНК по вопросам общин, возвращения и меньшинств, свидетельствует о том, что лишь в немногих муниципалитетах (Драгаш/Драгаш, Феризай/Урошевац, Клин/Клина, Призрен/Призрен и Штима/Штимле) комитеты по вопросам общин проводят заседания на регулярной основе и на заседаниях не принимаются решения по существу. В менее чем одной трети муниципалитетов дела препровождаются на рассмотрение посреднических комитетов (Драгаш/Драгаш, Феризай/Урошевац, Гьилан/Гнилане, Качаник/Качаник, Приштин/Приштина, Призрен/Призрен и Вити/Витина), и в этих последних в большинстве муниципалитетов были проведены лишь их инаугуральные сессии (Дечан/Дечане, Тьяков/Джяковица, Клин/Клина, Скендерай/Србица и Сухарек/Сува-Река). Важно обеспечить, что в двух муниципалитетах (Глоговец/Глоговац и Малишев/Малишево) оба комитета так и не были созданы.

238. Недостаточное участие членов комитетов в работе заседаний, обусловленное этим отсутствием кворума и различные организационные недостатки по-прежнему являются часто встречающимися проблемами в нескольких муниципалитетах. В частности, во многих муниципалитетах особой проблемой является отсутствие представителей

¹⁷⁶ Там же, раздел 23.3.

¹⁷⁷ Административная инструкция 2003/002 о процедурных директивах для муниципальных комитетов по вопросам общин от 15 сентября 2003 года и административная инструкция 2005/001 о процедурных директивах для муниципальных посреднических комитетов от 13 апреля 2005 года.

косовских сербов¹⁷⁸, где это весьма часто мешало и негативно сказывалось на работе комитетов в течение нескольких месяцев. Коренными причинами этих проблем являются как неадекватный отбор членов, представляющих общины (что порождает дефицит законности на низовом уровне с последующим неправильным представлением потребностей и интересов общин), так и внутренняя борьба за власть среди представителей общин и между ними в созданных комитетах, которые слишком часто рассматриваются как средство продвижения программ их политических партий. Наконец, ситуация еще более усугубляется общим отсутствием знаний и опыта по вопросам дискриминационной практики и методам посредничества со стороны членов комитетов, что, несмотря на ряд проводившихся учеб, продолжает негативно сказываться на деятельности комитетов.

239. В Косово по-прежнему в значительной мере практикуется косвенная дискриминация в отношении представителей общин меньшинств, и это затрудняет их доступ к таким основным областям, как занятость, образование, здравоохранение, социальная защита и муниципальные службы. Эти факторы препятствуют усилиям по созданию условий для возвращения. Например, имеется несколько свидетельств того, что представители общин меньшинств подвергаются косвенной дискриминации по этническому и языковому признаку при доступе к государственным и социальным службам.

240. Доступ учащихся из общин меньшинств к начальному, среднему и высшему образованию по-прежнему затруднен. Во время событий марта 2004 года некоторые школы были сожжены, повреждены или заняты внутренне перемещенными лицами, что помешало физическому доступу к школам или затруднило его. Зависимость учащихся из числа меньшинств от школьного транспорта тоже ограничивает их физические возможности получения образования. Если говорить о равном доступе к трудоустройству, то имеют место случаи, когда объявления о вакансиях в государственном секторе в основном публикуются в албанских газетах и не публикуются в прессе меньшинств.

241. Дискриминация в отношении доступа к социальным службам в большинстве случаев направлена на представителей общин рома, ашкали и египтян и, в частности, лиц, которые все еще проживают в лагерях. Отсутствие доступа даже к самым элементарным социальным услугам во многих случаях приводит к тому, что бóльшая часть

¹⁷⁸ Дечан/Дечане, Фуш-Косов/Косово-Поле, Истог/Исток, Липьян/Липлян, Митровиц/Митровица, Обелик/Обелич, Подуев/Подуево, Призрен, Раховец/Ораховац, Штима/Штимле и Вуштри/Вучитрн. Однако в конечном итоге представители косовских сербов были назначены в комитеты в Фуш-Косове/Косово-Поле и Подуеве/Подуево.

представителей рома проживает в условиях крайней нищеты и в высшей степени зависит от гуманитарной помощи.

242. В соответствии с законами, действующими в Косово, Министерство здравоохранения обязано предоставлять общинам услуги в области общественного здравоохранения "[...] на транспарентной и подотчетной основе, без дискриминации по признаку этнического или социального происхождения [...]"¹⁷⁹. Кроме того, министерство обязано "разработать стратегии и осуществлять законы, предполагающие наличие недискриминационной и подотчетной системы здравоохранения"¹⁸⁰, "следить за положением в сфере здравоохранения и принимать соответствующие меры для предупреждения возникновения и решения возникающих в сфере здравоохранения проблем"¹⁸¹, также "поощрять участие общин и развитие общинных инициатив и деятельности, касающейся здравоохранения [...]"¹⁸².

243. За оказание первичной медико-санитарной помощи отвечают на муниципалитеты¹⁸³ (медпункты и небольшие центры, как врачебные пункты и семейные медпункты), а управление больницами, где оказывается специализированная медицинская помощь, осуществляется на центральном уровне Министерством здравоохранения. В Косово существует параллельная система здравоохранения. Помимо системы здравоохранения, находящейся в ведении Министерства здравоохранения, существуют учреждения, находящиеся в ведении сербского Министерства здравоохранения: это Министерство контролирует их, выплачивает зарплаты и покрывает все другие соответствующие функциональные расходы. Эти два министерства практически не сотрудничают и не обмениваются между собой информацией.

244. Насильственные события марта 2004 года обострили взаимное недоверие между общиной косовских албанцев и общинами меньшинств (в наибольшей степени - общиной

¹⁷⁹ Распоряжение МООНК № 2001/19, раздел 1.7 с).

¹⁸⁰ Распоряжение МООНК № 2001/19, приложение VI, Министерство здравоохранения, подпункт i).

¹⁸¹ Там же, подпункт v).

¹⁸² Там же, подпункт vii).

¹⁸³ См. раздел 3.1 Распоряжения МООНК № 2000/45, который гласит, что "в пределах своей территории каждый муниципалитет отвечает за следующие виды деятельности, осуществляемые в рамках законов, регулирующих каждый вид деятельности: [...] j) первичное медико-санитарное обслуживание".

косовских сербов). Представители общины косовских сербов чувствуют себя более спокойно, когда пользуются параллельными структурами оказания специализированной медицинской помощи, а не структурами ВИСУ, даже если для этого необходимо далеко ехать. В основном это объясняется тем, что в действующих учреждениях по оказанию специализированной медицинской помощи работает мало представителей меньшинств, а также тем фактом, что эти учреждения главным образом расположены в районах проживания общины косовских албанцев, составляющих большинство.

245. Кроме того, самым большим препятствием, ограничивающим доступ представителей общин меньшинств к здравоохранению, является отсутствие адекватного транспорта. Как представляется, на доступ к специализированной медицинской помощи в большей степени влияет ограниченная свобода передвижения, поскольку для доступа к этим учреждениям в целом необходимо преодолевать большие расстояния, тогда как службы оказания первичной медико-санитарной помощи, как правило, расположены на разумном физическом удалении от мест проживания общин меньшинств. В некоторых случаях медицинским учреждениям не хватает машин скорой помощи для транспортировки пациентов в больницы в чрезвычайных обстоятельствах или эффективного обслуживания пациентов. В принципе общинам меньшинств приходится использовать частные транспортные средства или общественный транспорт. Однако предполагаемые или реальные опасения представителей общин меньшинств за свою безопасность часто заставляют их отказываться от частных поездок даже в тех случаях, когда требуется неотложная медицинская помощь.

246. Что касается положения меньшинств, то ЮНИСЕФ отмечал в 2003 году¹⁸⁴, что в настоящее время в районах проживания косовских сербов существует только два функционирующих учреждения по охране здоровья матери и ребенка, которые являются свободно доступными для общины. Одно расположено в северной части Митровица/Митровицы, а другое - в Грачанице/Грачанице, что недалеко от Приштина/Приштины. В докладе также отмечается, что в жилищах многих семей рома, ашкали и египтян отсутствуют вообще или имеются лишь самые элементарные санитарные условия, в них нет проточной воды, что в совокупности существенно повышает риск заболеваемости и инфекций. В отличие от них, дети косовских боснийцев и косовских турков, согласно имеющейся информации, относительно хорошо интегрированы и не сталкиваются с прямой дискриминацией в системе здравоохранения¹⁸⁵.

¹⁸⁴ *Анализ положения детей и женщин в Косово*. ЮНИСЕФ, 2003 год, 2.1.3, Положение меньшинств.

¹⁸⁵ Там же, 5.9.2, Доступ к услугам.

247. Чтобы суды были эффективными, доступ к ним должен быть практически осуществимым, и это является актуальной проблемой в Косово, особенно для косовских сербов, для которых эта проблема связана с обеспечением безопасности. Помимо наличия адвокатов из числа косовских сербов, которые представляли бы их интересы, и судей для обеспечения большей беспристрастности, существует прямая проблема, связанная с физической безопасностью. Это оказывает воздействие на работу судов в районах проживания групп населения из числа косовских сербов. Степень безопасности населения из числа косовских сербов является сдерживающим фактором в тех случаях, когда речь идет о необходимости совершать поездки в некоторые центральные города, где находятся суды. Кроме того, суды в районах проживания этнических меньшинств в ряде случаев недоукомплектованы. Беспорядки, происшедшие в марте 2004 года, обострили положение в области обеспечения безопасности, вследствие чего косовские сербы полностью лишились доступа к национальным судам. Эта проблема была усугублена деятельностью параллельных сербских структур правосудия.

248. С 2003 года Департамент юстиции МООНК начал создавать отделы по связям с судами, специально призванные оказывать помощь косовским сербам в обеспечении доступа к судам. В 2006 году насчитывалось восемь отделов по связям с судами, которые оказывали помощь на 2/3 территории Косово. Эти отделы в основном создаются Департаментом юстиции в районах проживания меньшинств с целью облегчения их доступа к системе правосудия. Они являются местными пунктами связи, предоставляющими информацию о судах и оказывающими правовые услуги представителям местных общин, которые по соображениям безопасности не хотят отправляться в районы расположения судов. Сотрудники по связям с судами передают в суды жалобы и распространяют судебные документы в своих районах, а также составляют и подают жалобы на дискриминацию со стороны судов или прокуратур. Они также сопровождают представителей общественности в суды, а некоторые отделы по связям с судами организуют транспорт, курсирующий между судом и соответствующим районом.

249. Цель Распоряжения МООНК № 2006/25 заключается, в частности, в улучшении доступа общин меньшинств к системе правосудия рядом способов. После консультации с Министерством юстиции Специальный представитель Генерального секретаря создаст новые отделы по связям с судами с целью оказания помощи "уязвимым" общинам в районах, которые являются географически изолированными или где отсутствует

безопасность или существуют другие факторы¹⁸⁶. В настоящее время ответственность по руководству судами возложена на Судебный совет Косово, и при рассмотрении вопроса о распределении судебных ресурсов он будет учитывать вопрос о доступе общин меньшинств¹⁸⁷. Специальный представитель Генерального секретаря уполномочен, после консультаций с соответствующими сторонами, разрешить муниципальному суду проводить выездные заседания в зоне своей юрисдикции¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Распоряжение МООНК № 2006/25 от 27 апреля 2006 года о нормативной структуре системы правосудия в Косово, раздел 3.1 и последующие.

¹⁸⁷ Там же, раздел 4.2.

¹⁸⁸ Там же, раздел 4.3.