



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
8 November 2012  
Russian  
Original: English

---

**Совет по правам человека**  
**Рабочая группа по универсальному**  
**периодическому обзору**  
**Пятнадцатая сессия**  
Женева, 21 января – 1 февраля 2013 года

### **Национальный доклад, представленный в соответствии с пунктом 5 приложения к резолюции 16/21 Совета по правам человека\***

### **Черногория**

---

\* Настоящий документ воспроизводится в том виде, в котором он был получен. Его содержание не означает выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций.

## **I. Методология и процесс консультаций**

1. Настоящий доклад подготовлен в рамках второго цикла УПО в соответствии с принципами, определенными в принятом СПЧ решении A/HRC/DEC/17/119. В нем содержатся обзор положения в области прав человека в Черногории и информация о прогрессе, достигнутом в период 2008–2012 годов, с уделением особого внимания выполнению рекомендаций первого цикла.
2. Доклад является результатом совместных усилий государственных органов и неправительственных организаций (Гражданский союз, Центр развития демократии и прав человека и Центр по правам ребенка), которые были поддержаны системой ООН в Черногории. После открытого публичного приглашения всех заинтересованных представителей НПО и национального института Защитника прав человека принять участие в подготовке этого доклада было проведено четыре раунда консультаций.

## **II. Законодательно-институциональная база поощрения и защиты прав человека**

3. Черногория добилась очевидного прогресса в развитии стабильной законодательной и институциональной системы для осуществления, защиты и поощрения прав человека. Процесс развития государства, начатый после восстановления 21 мая 2006 года независимости, включал выполнение комплексной программы законодательных реформ и развития учреждений и протекал параллельно с процессом европейской интеграции. Подтвержденный прогресс в установлении верховенства закона, уважении основных прав и соблюдении политических критериев членства позволил Черногории начать 29 июня 2012 года переговоры о членстве в ЕС. Путем согласования с законодательством ЕС, имплементации нормативно-правовой базы и регулярного мониторинга практики соблюдения прав и свобод человека переговорный процесс приведет к дальнейшему прогрессу в осуществлении требуемых ЕС и ООН стандартов.

### **A. Институциональная база**

4. Министерство юстиции и по правам человека (МЮПЧ) и Министерство по правам меньшинств (МПМ) являются ключевыми министерствами, отвечающими за разработку и проведение политики в области защиты прав человека. Черногория создала несколько рабочих органов, уполномоченных контролировать проведение политики в области защиты и осуществления прав человека: Совет по правам детей, Совет по делам инвалидов, Совет по борьбе с дискриминацией, Целевую группу по разработке стратегии и плана действий в области борьбы с гомофобией и Комиссию по мониторингу выполнения Плана действий по предупреждению пыток. Эти органы отвечают не только за мониторинг политики и выполнение стратегических документов, но и за контроль осуществления конвенций ООН и рекомендаций договорных органов.
5. Закон о Защитнике прав и свобод человека позволил укрепить институт Защитника – возросло число его заместителей и были обозначены мероприятия в различных областях защиты. Внесенные изменения укрепили независимость и самостоятельность функции Защитника. Защитник определяется как институциональный механизм предупреждения дискриминации и защиты от нее и как национальный механизм ФПКПП, сотрудничающий непосредственно с подко-

митетом КПП. 6 июня 2012 года был назначен заместитель Защитника по вопросам предупреждения пыток; была проведена систематизация должностей и правил деятельности, и будут разработаны подзаконные акты, определяющие процедуры деятельности в области предупреждения пыток. Это создаст условия для окончательного формирования и эффективного функционирования этого механизма.

6. Черногория создала институциональную базу, отвечающую самым высоким требованиям, и в будущем она сосредоточит свои усилия на укреплении административного и экспертного потенциала и на повышении эффективности координации и контроля деятельности органов, ответственных за поощрение и защиту прав, чтобы вновь созданные рабочие органы и Омбудсмен могли заниматься деятельностью в пределах своей компетенции.

## **В. Международно-правовые документы и сотрудничество с договорными органами**

7. В период 2008–2012 годов Черногория, в частности, присоединилась к следующим договорам:

- Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания;
- Конвенции о правах инвалидов;
- Факультативному протоколу к Конвенции о правах инвалидов;
- Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений;
- Конвенции МОТ № 183 об охране материнства;
- Гаагской конвенции о защите детей и сотрудничестве в вопросах международного усыновления;
- Гаагской конвенции о юрисдикции, применимом праве, признании, правоприменении и сотрудничестве в вопросах родительской ответственности и мерах по защите детей.

8. Черногория подписала Факультативный протокол к МПЭСКП и Факультативный протокол к КПП, касающийся процедуры рассмотрения сообщений. Осуществляется процедура ратификации Конвенции Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и насилия в семье и борьбе с ним.

9. В Конституции предусматривается, что ратифицированные и опубликованные международные договоры и общепринятые нормы международного права являются составной частью внутренней правовой системы; они имеют верховенство над национальным законодательством и применяются непосредственно, когда они регулируют отношения иначе, чем национальное законодательство. Разработка национальной законодательной базы для защиты и осуществления в полном объеме прав и свобод человека как одна из ключевых задач означает не только согласование правовых норм с международными стандартами, но и полное осуществление ратифицированных международных стандартов на практике.

10. Представление докладов соответствующим договорным органам по правам человека, с которыми на начальном этапе возникали некоторые задержки,

происходит в основном регулярно и в соответствии с руководящими принципами подготовки докладов. В период между двумя циклами Черногория подготовила следующие документы: первоначальный доклад по МПГПП, первоначальный доклад по МПЭСКП, первоначальный доклад по КЛДЖ, второй и третий периодические доклады по КЛРД, первоначальный доклад по КПП и доклады по обоим Протоколам к ней, а также общий базовый документ.

### **III. Прогресс в области осуществления и защиты прав человека – выполнение рекомендаций, достижения, мероприятия и проблемы**

#### **A. Борьба с дискриминацией**

11. Конституция запрещает подстрекательство к ненависти и нетерпимости или их разжигание по любому признаку, а также любую прямую или косвенную дискриминацию по любому признаку. Это гарантирует равенство всех перед законом, независимо от отличий или особенностей личности, а также право на равную защиту прав и свобод. Ограничения определенных прав и свобод человека во время провозглашения военного положения или чрезвычайного положения не могут вводиться по признакам пола, национальности, расы, религии, языка, этнического или социального происхождения, политических или иных убеждений, имущественного положения или каких-либо иных особенностей личности.

12. В общем антидискриминационном законе (2010 год) определены понятие дискриминации и понятия прямой и косвенной дискриминации и предусмотрены основания и механизмы защиты от дискриминации по признаку любой особенности личности. В отдельной статье установлен запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Подстрекательство к дискриминации определяется как дискриминация; предусмотрена также защита лиц, сообщающих о дискриминации. В этом законе содержатся положения, регулирующие защиту от преследований. Чтобы придать окончательную форму всей системе защиты от дискриминации, в законе также определены судебная защита, роль служб инспекции и уголовные меры, а также защита, предоставляемая Омбудсменом.

13. Закон предусматривает специальные формы дискриминации, делая акцент на вопиющих формах дискриминации. Большой упор был сделан на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Сексуальная ориентация также прямо запрещается в качестве основания дискриминации Уголовным кодексом (УК) и законами о труде, запрете притеснений на рабочем месте и о средствах массовой информации. Прямая и косвенная дискриминация лиц, ищущих работу, и лиц, работающих по найму, по признакам пола и сексуальной ориентации запрещена законами о труде и запрете притеснений на рабочем месте. Трудовое законодательство также устанавливает запрет на сексуальные домогательства, в то время как Закон о СМИ устанавливает запрет на публикацию информации и мнений, которые подстрекают к дискриминации, ненависти или насилию в отношении лица или группы лиц по признаку сексуальной ориентации.

14. УК предусматривает два уголовных преступления – *нарушение принципа равенства и расовую и иную дискриминацию*, возлагая ответственность за различные формы дискриминации, включая дискриминацию по признаку разли-

чий, связанных с сексуальной ориентацией или любыми другими особенностями личности. УК предусматривает, что при вынесении приговора суд должен также учитывать цель наказания, а также любые смягчающие и отягчающие обстоятельства, в частности степень вины, мотивы совершения преступления и степень ущерба охраняемому имуществу. При этом суд рассматривает, какие мотивы привели к совершению таких преступлений, были ли они совершены из ненависти и имели ли место в ходе совершения таких преступлений как отягчающее обстоятельство враждебные высказывания.

## **В. Гендерное равенство**

15. Закон о гендерном равенстве – первый закон о недискриминации в Черногории – был принят в 2007 году в качестве важного механизма, нацеленного на ликвидацию дискриминации по признаку пола и на достижение гендерного равенства. В отдельных законах определяются меры, направленные на достижение этих двух целей в соответствующих областях.

16. Поправки к Закону о труде ввели новую норму, которая гарантирует мужчинам и женщинам равную оплату за равный труд или труд равной ценности и обоим родителям, – отпуск по уходу за ребенком. Поправки к Закону о пенсионном страховании и страховании на случай инвалидности уравнивали мужчин и женщин в приобретении права на пенсию по старости, причем женщинам добавляется к стажу шесть месяцев за каждого рожденного ребенка. В целях увеличения удельного веса женщин в политической жизни в измененный избирательный закон было включено положение, которое обязывает все политические партии иметь в своих избирательных списках по крайней мере 30% кандидатов, принадлежащих к недопредставленному полу.

17. Департамент гендерного равенства (ДГР) при МЮПЧ отвечает за мониторинг реализации политики в области гендерного равенства. Государственным служащим предоставляется на национальном и местном уровнях подготовка по вопросам гендерного равенства. На семинарах, организованных для инспекторов труда, обсуждались, помимо теории и практики гендерного равенства, вопросы, связанные с сексуальными домогательствами и преследованиями на рабочем месте. Проводились регулярные встречи в рамках Форума за диалог с гражданским обществом. ДГР подписал меморандумы о взаимопонимании с 14 из 21 муниципалитета. Шесть муниципалитетов приняли местные планы действий в области гендерного равенства. В двух муниципалитетах были созданы Бюро гендерного равенства. В июле 2011 года в сотрудничестве с ПРООН началось осуществление МПП "Гендерная программа", которая включает в себя следующие компоненты: ликвидацию насилия в отношении женщин, расширение политических и экономических прав и возможностей женщин. При сотрудничестве структуры "ООН-Женщины" уже началось осуществление дополнительного проекта, направленного на улучшение положения женщин в сельских районах.

18. Хотя предыдущий план действий (на 2008–2012 годы) не был полностью реализован из-за нехватки средств, был достигнут определенный прогресс. Готовится новый документ, рассчитанный на 2013–2017 годы, и его принятие намечено на четвертый квартал 2012 года. В нем будут определены задачи, которые предстоит решить, и цели, которые не были достигнуты.

## **С. Права инвалидов**

19. Изменения, внесенные в нормативно-правовую базу, позволили улучшить условия для осуществления и защиты прав инвалидов в соответствии с положениями КПИ. Новые или измененные законы были приняты в следующих областях: профессиональной реабилитации и занятости; запрещения дискриминации; льгот на проезд; передвижения с помощью служебной собаки; занятости и осуществления прав, вытекающих из страхования по безработице; и образования детей с особыми образовательными потребностями. Совет по вопросам ухода за инвалидами, созданный в марте 2012 года, осуществляет контроль над имплементацией новой законодательной базы и совершенствованием институциональной структуры. Этому Совету поручено следующее: защита и продвижение прав инвалидов в областях социальной защиты и здравоохранения, образования, повышения квалификации и трудоустройства; инициирование принятия нормативных актов для развития и продвижения их прав; представление предложений о мерах по улучшению качества жизни; информирование общественности о правах, возможностях и потребностях с целью ликвидации предрассудков и препятствий, с которыми сталкиваются эти люди; а также осуществление любых других прав, которые имеют отношение к их положению.

20. Продолжается осуществление Стратегии интеграции на 2008–2016 годы. Анализ ее реализации в 2011 году показал, что наиболее заметными достижениями стали принятие ряда упомянутых выше законов и проведение значительного числа кампаний, направленных на повышение информированности общественности, что способствовало большему вовлечению инвалидов в социальную жизнь. К наиболее серьезным проблемам, с которыми сталкиваются инвалиды, относится все еще недостаточная доступность общественных зданий и объектов общего пользования, хотя их доступность для инвалидов является необходимым условием для их полной социальной интеграции. Осуществляется также Стратегия инклюзивного образования.

21. Был принят План действий на 2012–2013 годы, который призван направить все ресурсы страны на защиту интересов и улучшение положения инвалидов, включая детей, а также на обеспечение имплементации стандартов КПИ в зависимости от возможностей страны и сектора НПО.

## **Д. Права меньшинств**

22. Определение меньшинств, содержащееся в Законе о правах и свободах меньшинств (ЗПСМ), обеспечивает полную защиту от дискриминации. Определение дискриминации, содержащееся в Законе о запрещении дискриминации, включает в себя, в частности, национальную принадлежность, социальное или этническое происхождение, принадлежность к малочисленной народности или общине национального меньшинства, язык, религию или убеждения. Конституционные гарантии (статья 79) отдельно уточняются в ряде законов, регулирующих механизмы осуществления специальных прав, таких как законы о труде; занятости; социальной защите и защите детей; здравоохранении; регистрах; удостоверении личности; проездных документах; местном самоуправлении; культуре; а также в ряде законов в области информации и образования. В течение отчетного периода были реализованы меры, определенные в стратегических документах, а также функционировали вновь созданные учреждения, полномочия которых были закреплены в соответствующих постановлениях.

23. Наиболее важным новшеством, введенным измененным ЗПСМ, являются нормы, касающиеся права на подлинное представительство меньшинств в парламенте и местных собраниях, которое также гарантировано Конституцией. В измененном избирательном законе уточняется конституционная гарантия подлинного представительства малочисленных народностей или общин национальных меньшинств в соответствии с принципом позитивных действий, который определен в избирательном законе.

24. Поправки к этому закону более точно определяют состав советов меньшинств и порядок избрания его членов. Они предусматривают надзор за законностью деятельности советов и их обязанность отчетываться в своей работе и финансовых операциях перед МПМ и компетентным органом парламента. В соответствии с законами и подзаконными актами имеется шесть советов меньшинств: хорватский, боснийский, рома, мусульманский, албанский и сербский. Они зарегистрированы в МПМ и имеют статус юридического лица. Работа советов финансируется этим министерством. Что касается распределения финансовых средств из Фонда меньшинств, то поправки к закону наделяют органы управления Фонда правом выделять финансовые средства на защиту, продвижение и развитие прав меньшинств, на основании их решения и при соблюдении основных критериев. В последнее время в деятельности Фонда наблюдались некоторые проблемы (такие, как отсутствие административного потенциала и процедур мониторинга реализации утвержденных проектов), но МПМ и парламент приняли меры по их преодолению путем внесения изменений в нормативные акты.

25. Признавая полезность мультикультурализма, Черногория приняла меры для создания Центра по сохранению и развитию культур национальных меньшинств. Было назначено правление Центра, и были предоставлены средства и техническое оборудование для его функционирования. Постоянно растет объем бюджетных средств, выделяемых для деятельности этих трех органов, и в 2011 году он утроился по сравнению с периодом 2008–2009 годов.

26. Действенная защита меньшинств требует проведения ряда мероприятий на уровне стратегических документов и конституционных принципов. То обстоятельство, что они не являются непосредственно действующими нормами, усугубляет данную проблему. Для продвижения прав меньшинств приняты многочисленные оперативные меры. Хотя Конституция и позитивное законодательство гарантируют пропорциональное представительство меньшинств в государственной администрации, органах местного самоуправления и на государственной службе, эти гарантии, несмотря на видимый прогресс в их претворении в жизнь, еще не были последовательно имплементированы. Будущая деятельность будет направлена на преодоление барьеров и повышение эффективности. Черногория должна повысить эффективность и возможности трех основных инструментов: стратегии по делам меньшинств, фонда для осуществления и защиты прав меньшинств и советов меньшинств.

## **Е. Улучшение положения рома**

27. **Вовлечение рома в социальную жизнь** – Продолжалось осуществление Стратегии по улучшению положения РАЕ. Создана база данных по РАЕ; проведены подготовительные семинары и кампании; предоставлены учебники и стипендии; составлен список детей–беженцев, которые не включены в систему образования; осуществлены программы обучения функциональной грамоте; выполнены программы по трудоустройству (по данным переписи населения

2011 года, уровень занятости среди рома составляет почти 13,4%); возведен ряд жилых объектов; предоставлена финансовая помощь для решения вопросов, связанных с документами, удостоверяющими личность; создана радиостанция на языке рома; опубликованы первый журнал и первая книга на языке рома, переведены на романи наиболее важные законодательные акты.

28. Проблемы, касающиеся полного вовлечения рома в социальную жизнь, по-прежнему остаются, однако был достигнут прогресс в плане восприятия этой общины в обществе. Признаны значительные усилия, предпринятые на всех уровнях, и некоторые показатели свидетельствуют об улучшении положения. Планируется активная работа по решению вопросов, связанных в основном с правовым статусом, занятостью и социальной защитой. Налицо прогресс в области образования, но многие рома по-прежнему не охвачены системой обучения. Концепция социальной поддержки приводит к относительно плохим результатам, отчасти из-за устоявшейся предвзятости и маргинализации. Предпринимаются большие усилия, в частности Советом по делам рома и НПО, призванные привлечь внимание общественности к положению рома и подчеркнуть необходимость их дальнейшего вовлечения в социальную жизнь. Правительство Черногории утвердило Стратегию на 2012–2016 годы и План действий на 2012 год.

29. **База данных о РАЕ** – В сотрудничестве с Советом по делам рома и НПО Статистическое бюро провело в 2008 году первое обследование и создало базу данных о РАЕ, содержащую следующие данные: общее количество, половозрастная структура, охват детей образованием, процент неграмотных, занятость, изменение места жительства, число и структура домашних хозяйств. По данным переписи населения 2011 года доля общины рома в общей численности населения составляет 1,01%. В силу высокой рождаемости, зафиксированной в этой группе, в сочетании с высокой смертностью РАЕ – самая молодая община. Данные переписи показывают, что дети дошкольного возраста составляют 19,9% от общей численности населения, а дети школьного возраста – 24,9%. Начальным образованием охвачено 62,5% РЕ, тогда как 5,5% детей достигли возраста обучения в средней школе. Дальнейший анализ уровня образования показывает, что среди населения в возрасте 15 лет и старше 41% не имеют никакого образования, 31,1% не окончили начальную школу, 19,5% имеют начальное образование, 4% – среднее образование, а 0,8% от общей численности этого населения имеют высшее образование. Уровень неграмотности среди рома составляет 26,4%.

30. **Включение рома и "египтян" в систему образования** – Непрерывно осуществляются программы по включению детей РЕ в систему образования всех уровней. Был достигнут заметный прогресс, но были выявлены и проблемы, связанные с их полной социальной интеграцией. Охват детей РЕ дошкольным образованием составляет 13,81%, постоянно растет их число в начальной школе. По сравнению с 2001/02 учебным годом число учащихся в 2011/12 году возросло почти в три раза – с 536 до 1 582 учеников. С целью улучшения успеваемости и интеграции учащихся осуществляется Программа студентов-добровольцев. С 2008/09 года дети РЕ зачисляются в городские школы с целью ликвидации сегрегации в сфере образования. Дети РЕ зачисляются в средние школы главным образом в соответствии с принципом позитивных действий. Образование взрослых и обучение в начальной школе осуществляются в соответствии с образовательными программами. Был реализован проект "Шаг за шагом к переменам" с целью разъяснения роли родителей в воспитании и образовании детей. В настоящее время осуществляется проект поддержки всего процесса социальной интеграции. Его цели – совершенствование сбора данных

и используемых механизмов; разработка моделей подготовительных детских садов; определение способа привлечения помощников РЕ и источников их финансирования; а также предотвращение отсева учащихся в шести экспериментальных школах.

31. В предстоящий период должна активизироваться деятельность по контролю за успеваемостью и профилактике отсева. Задачи и возможные пути преодоления проблем являются следующими: подготовительные программы для начальных школ и специализированная программа психосоциальной поддержки детей; механизм непрерывной проверки посещаемости школ и контроля качества знаний; более широкая интеграция в городских школах; поддержка со стороны ассистентов учителей и добровольцев; программы работы с родителями по продолжению обучения их детей.

## **Е. Долгосрочное решение проблемы беженцев**

32. Вопрос о беженцах и ВПЛ решается на прочной и устойчивой основе в рамках реализации Стратегии по постоянному урегулированию проблем беженцев и ВПЛ в Черногории с уделением особого внимания ситуации в лагере Коники. Эта стратегия была определена в сотрудничестве с международным сообществом и в соответствии с международными стандартами и принципами. Мониторинг ее реализации осуществляется Координационным комитетом. Стратегия и План действий предусматривают полную социальную интеграцию беженцев и ВПЛ, урегулирование их правового статуса и возможность добровольного возвращения. О прогрессе в их осуществлении регулярно докладывается ЕС в рамках процедуры вступления Черногории в ЕС. Были выявлены успехи и проблемы и имеется то понимание, что национальные меры, более активное сотрудничество со странами региона и техническая и финансовая поддержка со стороны международного сообщества будут способствовать комплексному решению проблемы беженцев. В рамках этой стратегии также ведется реализация национального проекта МПП, связанного со строительством части жилья в лагере беженцев, и Региональной жилищной программы.

33. По состоянию на 31 августа 2012 года в стране находились 8 562 беженца из Косово (2 852 рома) и 2 913 беженцев из БиГ и Хорватии. 8 080 беженцев и ВПЛ подали заявки на постоянное место жительства. 5 039 заявок были одобрены, 26 отклонены, а остальные еще рассматриваются. Заявки на временное проживание были поданы 333 беженцами и ВПЛ; из них 97 были утверждены, а остальные еще рассматриваются. 786 беженцев были приняты в гражданство Черногории, и 125 были предоставлены гарантии, что они получают черногорское гражданство, как только они представят доказательство выхода из своего прежнего гражданства. В данный момент обрабатываются еще 260 заявок.

34. **Возвращение беженцев и ВПЛ** – По состоянию на 14 ноября 2009 года в Косово насчитывалось, согласно результатам перерегистрации, 10 951 ВПЛ. В тот же период в стране находились 5 769 беженцев из других республик. Всего с 2005 года по апрель 2012 года в страны своего происхождения (Хорватия, БиГ и Косово) вернулись 2 716 человек. На данный момент 519 ВПЛ из числа рома, или 93 семьи, выразили заинтересованность в возвращении в Косово. В ходе переговоров с Косово правительство Черногории способствовало созданию условий для безопасного возвращения – центральные и местные органы власти поддерживают с этой целью постоянную связь. На местном уровне столица Черногории готова предоставить финансовую поддержку для строительст-

ва жилья в муниципалитетах Косово, однако власти Косово должны более активно взаимодействовать в этом вопросе.

35. **Местная интеграция и обеспечение жильем** – В соответствии с Указом о порядке осуществления прав беженцев и ВПЛ, проживающих в Черногории, эти лица осуществляют свои права на равных основаниях с гражданами Черногории, и в соответствии с правилами, регулируемыми эти вопросы, так будет продолжаться до тех пор, пока они не приобретут статус иностранца с правом на постоянное жительство в соответствии с Законом об иностранцах. Порядок осуществления прав определен в специальных предписаниях.

36. В предыдущий период обеспечение жильем включало строительство жилья, распределение строительных материалов для индивидуального строительства или реконструкции существующих объектов; поддерживалась инфраструктура в лагерях беженцев и предоставлялась единовременная финансовая помощь. Для этих целей использовались средства из регулярного бюджета и международных дотаций. При поддержке международных партнеров страны региона вновь начали в 2009 году региональный процесс, направленной на постоянное решение вопроса о беженцах и ВПЛ (Сараевский процесс). Этот процесс, в частности, включает в себя обеспечение жильем наиболее уязвимых категорий населения и направлен на содействие получению документов, необходимых для урегулирования правового статуса беженцев и ВПЛ. Осуществление Региональной программы жилищного строительства будет способствовать долговременному решению проблемы беженцев в Черногории при полном контроле и финансовой помощи со стороны международных партнеров. В настоящее время в муниципалитетах готовится план реализации этой программы; начало ее осуществления запланировано на 2013 год.

37. **Регулирование статуса беженцев и ВПЛ и предотвращение безгражданства** – Внесение поправок в нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы гражданства, иностранцев и убежища, а также ратификация Европейской конвенции о гражданстве и Конвенции Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств создали условия для долговременного урегулирования правового статуса беженцев и ВПЛ. Эти лица могут подать заявку на приобретение статуса постоянно проживающих иностранцев или получение разрешения на временное проживание. Предельный срок подачи заявок – 31 декабря 2012 года. Привилегированное положение этих лиц обуславливает менее строгие требования к осуществлению права на получение постоянного места жительства. Они обязаны получить документы, необходимые для урегулирования их статуса. Если у них нет действительного паспорта страны происхождения, то существует правовая возможность осуществить право на временное проживание в течение не более трех лет – срок, в течение которого они имеют право получить разрешения на постоянное проживание, если они получают действительный паспорт.

38. При поддержке ООН и в условиях сотрудничества, оказываемого в рамках регионального процесса, компетентные органы облегчают процесс получения документов, необходимых для урегулирования статуса беженцев и ВПЛ. На настоящий момент для наиболее уязвимых лиц (490 человек) были организованы 12 поездок в Косово для содействия им в получении необходимых документов. В июне 2011 года правительство Черногории и правительство Республики Косово заключили соглашение о последующей регистрации ВПЛ в основных реестрах и в реестрах граждан Косово. Однако власти Косово не приняли никаких мер по реализации этого соглашения, что в некоторой степени замедляет данный процесс.

39. Беженцы из бывших югославских республик могут получить черногорское гражданство путем натурализации в соответствии с установленным порядком. Чтобы избежать ситуаций, при которых граждане бывших югославских республик, проживающие в Черногории, остаются без черногорского гражданства, согласно предписаниям лица, которые зарегистрировались по месту жительства в Черногории до 3 июня 2006 года, могут приобрести черногорское гражданство путем натурализации, если они не имеют гражданства другого государства или если у них есть доказательство выхода из гражданства другого государства (при условии, что они отвечают другим требованиям, установленным законом). В исключительных случаях граждане этих республик, которые зарегистрировались по месту жительства в Черногории не менее чем за два года до 3 июня 2006 года и которым были выданы удостоверения личности на основании закона, действовавшего в то время, могут приобрести черногорское гражданство путем натурализации без представления подтверждений выхода из гражданства другой страны (если они отвечают общим требованиям, установленным настоящим законом), если только на момент подачи заявки они не снялись с регистрации по месту жительства в Черногории. В законе предусмотрено, что дети лица, которое приобрело гражданство в соответствии с этой процедурой, имеют право на получение гражданства Черногории. Таким образом, для этой категории лиц существует возможность двойного гражданства.

40. Что касается последующей регистрации детей, родившихся не в учреждениях здравоохранения, то Координационный комитет выступил с инициативой рассмотреть этот вопрос в рамках возможных поправок к Закону о делах, не связанных со спором между сторонами, которые создали бы правовую основу последующего занесения этих лиц в книгу регистрации актов о рождении в соответствии с судебными решениями, вынесенными по делам, не связанным со спором между сторонами. Это также подтверждается тем фактом, что некоторые государства решили эту проблему путем такого неконфликтного производства.

41. Рабочая группа, которой было поручено содействовать получению документов в рамках регионального процесса, пришла к выводу, что лица, родившиеся в бывших югославских республиках, не могут стать лицами без гражданства, поскольку гражданство может быть приобретено по происхождению, в то время как дети могут получить гражданство независимо от республики (теперь – государства) рождения, по гражданству родителей. Беженцы и ВПЛ могут подать заявку на выдачу документов в компетентный орган своего государства или в дипломатические и консульские представительства в странах происхождения. Для процедуры приобретения гражданства Черногории от РАЕ не требуется, в силу их социального и экономического статуса, представлять доказательство наличия жилья и постоянного источника дохода. Они только должны представить соответствующее заявление Национального совета РАЕ, что отвечает принципу позитивных действий.

42. Несмотря на все эти усилия и успехи, целый ряд лиц по-прежнему сталкиваются с проблемами при получении документов. Правительство Черногории активизирует усилия как на двустороннем уровне, так и путем непосредственных контактов с беженцами и ВПЛ. Продление срока подачи заявок до 31 декабря 2012 года, введение механизма, призванного облегчить получение документов, и поддержка организованных поездок в Косово позволяют надеяться на то, что число беженцев и ВПЛ с урегулированным статусом значительно возрастет.

## Г. Права ребенка

43. В 2010 году Комитет по правам ребенка одобрил доклад по Черногории с рядом рекомендаций. Исходя из этого, Черногория приняла Закон об обращении с несовершеннолетними участниками уголовного производства, подготовила проект закона о социальной помощи и охране детства, провела мероприятия по созданию всеобъемлющей базы данных о защите прав детей и начала подготовку национального плана действий в интересах детей. Было признано, что существует необходимость активизации усилий в таких областях, как более результативное применение законов и увеличение бюджетных средств, выделяемых на социальную помощь и охрану детства, здравоохранение и образование; укрепление потенциала Совета по правам ребенка и усиление роли заместителя Уполномоченного по правам ребенка; укрепление и преобразование системы социального обслуживания населения. Начатый процесс создает условия для непрерывного улучшения защиты прав ребенка и выполнения рекомендаций КППР. В процессе подготовки доклада особое внимание было уделено определенным областям прав ребенка. Деятельность в этих областях будет активизирована, и будет оцениваться достигнутый прогресс.

44. **Создание системы патронатного воспитания** – Существующая практика защиты интересов детей и подростков, оказавшихся без попечения родителей, в значительной степени основана на их помещении в учреждения или передаче их родственникам. Передача на воспитание как форма помощи детям, оставшимся без попечения родителей, популяризуется недостаточно. В целях создания безопасных условий для каждого ребенка и повышения уровня защиты прав ребенка правительство приняло Стратегию развития системы патронатного воспитания и План действий на 2012–2016 годы. К стратегическим направлениям деятельности отнесены реформа системы защиты интересов детей, оставшихся без попечения родителей, и развитие системы патронатного воспитания как менее ограничительной формы защиты интересов; создание качественной системы защиты интересов детей, оставшихся без попечения родителей, и улучшение системы патронатного воспитания; введение эффективной системы финансирования патронатного воспитания.

45. Интенсивная пропаганда патронатного воспитания будет начата в течение 2012 года. Основными проблемами и задачами в этой области являются создание системы передачи на воспитание неродственникам, оказание детям неотложной помощи, которая позволила бы избежать их помещения в специальные учреждения; повышение квалификации, контроль и видеонаблюдение; создание базы данных о детях и патронатных родителях; сотрудничество с НПО в области поощрения и развития патронатного воспитания.

46. **Дети-инвалиды** – Хотя законодательная база в основном приведена в соответствие с международными стандартами, необходимы дальнейшие усилия для обеспечения полного осуществления КПИ, особенно в плане равного доступа детей-инвалидов ко всем услугам здравоохранения, образования и социального обеспечения. Социальная дистанция между детьми-инвалидами и населением, а также стереотипы по отношению к ним сохраняются, несмотря на положительные результаты, достигнутые в рамках кампании "Все это о способностях", которая направлена на повышение уровня информированности населения и изменение его установок и поведения по отношению к детям-инвалидам. Все еще практикуется помещение в специальные учреждения на длительное время. Альтернативы помещению в специальное учреждение имеют решающее значение, и правительство стремится развивать для уязвимых детей услуги, которые будут соответствовать их индивидуальным потребностям. Несмотря на увели-

чение числа детских садов, услуги на местном уровне до сих пор недостаточно развиты для того, чтобы обеспечить адекватную поддержку детям и семьям и предотвратить дальнейшее помещение в специальные учреждения. Серьезные шаги предпринимаются в области инклюзивного образования, и наблюдается тенденция помещения этих детей в обычные классы вместе с другими детьми. Специальные учреждения преобразовываются в ресурсные центры для детей-инвалидов, готовятся новые программы для различных видов инвалидности, проводятся мероприятия по переводу этих детей из специальных классов в обычные. Выявлены следующие проблемы: межотраслевой, горизонтальный и вертикальный поток информации; нехватка персонала и помещений; обучение персонала школы, привлечение помощников преподавателей и предоставление финансовых средств для их работы. Улучшение положения детей-инвалидов будет возможным и более заметным благодаря новым механизмам, предусмотренным в Законе о социальной помощи и охране детства, и реагированию правительства Черногории на ключевые проблемы, связанные с созданием базы данных и реестров, касающихся детей-инвалидов, на местном и национальном уровнях; созданием сети здравоохранения, социальной защиты и образования с целью внедрения механизмов и услуг, предназначенных для раннего выявления, реабилитации и ухода, контроля за осуществлением прав этих детей; повышением материальной заинтересованности для повышения уровня ухода на дому, пособия по инвалидности и пособия на ребенка; изменениями в инфраструктуре объектов; а также с наращиванием потенциала и непрерывным образованием персонала.

47. **Защита частной жизни ребенка от посягательств со стороны средств массовой информации** – Этот вопрос детально регулируется Законом об электронных СМИ в соответствии с Директивой об аудиовизуальных медиа-услугах. Этот закон устанавливает запрет на публикацию информации, раскрывающей личность несовершеннолетних, которые проходят по делам, связанным с любой формой насилия, в качестве свидетелей, потерпевших или правонарушителей, а также запрет на раскрытие подробностей, касающихся семейных отношений и частной жизни детей. Этот запрет также распространяется на электронные СМИ.

48. В свете отдельных случаев нарушения прав ребенка в средствах массовой информации было признано, что нормы КПП должны быть на как можно более высоком уровне и что они должны соблюдаться средствами массовой информации Черногории, которые должны служить исключительно наилучшим интересам ребенка. Согласно Кодексу этики журналистов и Руководящим указаниям и принципам в отношении сообщений по вопросам, касающимся детей (Международной федерации журналистов), средства массовой информации обязаны действовать в соответствии с принципами этой Конвенции. С целью ликвидации любых форм злоупотреблений будут прилагаться дальнейшие усилия для достижения средствами массовой информации самых высоких этических и профессиональных стандартов в отношении прав детей и их присутствия в СМИ (публикация фотографий, которые являются вредными для детей, сенсационные материалы, несанкционированные съемки и интервью и т.д.). Например, школам было предложено получать разрешение от родителей или вести учет детей, которых нельзя фотографировать, снимать или интервьюировать, а также договариваться со СМИ о порядке представления материалов и т.д.

## Н. Борьба с торговлей людьми

49. Основными законодательными актами, устанавливающими уголовную ответственность за торговлю людьми, являются Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс. В УК предусмотрены несколько преступлений, криминализирующих торговлю людьми. Закон о внесении поправок в УК внес изменения в положения, касающиеся преступления торговли людьми; в частности, был введен квалифицированный случай этого преступления, устанавливающий наказание за пользование услугами потерпевших. Это было обосновано необходимостью предусмотреть превентивный механизм в виде угрозы тюремного заключения, если преступление совершено в отношении несовершеннолетнего.

50. Соответствующие национальные и международные организации считают, что Черногория является страной транзита и в меньшей мере страной происхождения или конечного назначения жертв торговли людьми. Управление по борьбе с торговлей людьми координирует деятельность ответственных государственных органов и международных и неправительственных организаций. Оно ведает предоставлением приюта жертвам торговли людьми и программой их защиты.

51. В области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней был реализован ряд мер: принятие соответствующего кодекса, направленного на обеспечение и усиление соблюдения туристическими компаниями правил по борьбе с торговлей детьми; подписание и осуществление соглашения о сотрудничестве между правительством и НПО, в котором особое внимание уделено обращению с женщинами и детьми, ставшими жертвами торговли людьми; внедрение программы подготовки преподавателей; и введение телефонной линии экстренной помощи.

52. На высоком уровне находится международное сотрудничество. С 2006 года Международный центр по развитию миграционной политики реализует проекты, связанные с проблемами жертв торговли людьми в Юго-Восточной Европе и приграничным сотрудничеством в случаях торговли людьми. Эти программы внесли значительный вклад в укрепление экспертного потенциала соответствующих органов, отвечающих за борьбу с торговлей людьми, и НПО. Генеральный прокурор заключил с прокуратурами других стран соглашения о сотрудничестве в борьбе с опасной транснациональной преступностью, преступлениями против человечности и других ценностей, охраняемых международным правом (торговля людьми). Полицейское сотрудничество организуется по линии Интерпола, офицеров связи Департамента международного полицейского сотрудничества и европейской интеграции Управления полиции и центров по образованию и консультированию женщин, а также на основе двусторонних соглашений.

53. В период 2008–2012 годов поступило семь сообщений о совершении 30 лицами уголовного преступления торговли людьми. Было предъявлено шесть обвинений против 29 человек, и было вынесено 26 решений. В этот же период судами было рассмотрено 12 дел о торговле людьми, по 11 из которых были приняты окончательные решения к 1 декабря 2011 года. На основании вступивших в законную силу приговоров торговцам в период с 2008 года по 1 июля 2012 года семь человек были признаны потерпевшими от преступления торговли людьми.

54. Черногория подготовила проект стратегии и плана действий по борьбе с торговлей людьми на 2012–2018 годы. Его принятие ожидается, самое позднее, к концу 2012 года. Цели стратегии на 2012–2018 годы приведены в соответст-

вие с директивой 2011/36/EU Европейского парламента и Совета от 5 апреля 2011 года по предотвращению торговли людьми и борьбе с ней, а также с рекомендациями соответствующих субъектов международных отношений и программ по борьбе с торговлей людьми.

## **I. Борьба с насилием в семье**

55. Закон о защите от насилия в семье вступил в силу в 2010 году, и он был согласован с рекомендациями ООН и Совета Европы и другими соответствующими международными документами. Этот закон определяет насилие в семье как "действие или бездействие одного из членов семьи, которое угрожает физической, психологической, сексуальной или экономической целостности, психическому здоровью и спокойствию другого члена семьи независимо от того, где произошло насилие". Закон регулирует защиту жертв насилия с помощью процедур, установленных для судебна наказуемых проступков, и предусматривает пять мер защиты в качестве наказания за такие проступки: удаление из дома, ограничительный приказ, запрет на домогательства и преследование, принудительное лечение от наркомании и психосоциальное лечение. Производство по делам, связанным с защитой от насилия, должно рассматриваться как неотложное.

56. Закон был подготовлен в рамках процесса, открытого для участия общественности. ЮНИСЕФ оказал поддержку в организации "круглого стола" с участием представителей государственных органов, многих НПО и международных доноров деятельности по развитию. Было принято большое количество поправок, подготовленных НПО и отправленных в виде инициативы женщинам-депутатам; они были представлены на рассмотрение парламента и поставлены на голосование. УК дает определение уголовного преступления в виде насилия в семье и предусматривает штраф или тюремное заключение в зависимости от обстоятельств, при которых оно было совершено.

57. В Стратегии по защите от насилия в семье, принятой в 2011 году, содержится оценка текущей ситуации и определены основные проблемы, цели и меры по улучшению социальной и иной защиты. В 2011 году Верховный суд, Генеральная прокуратура, соответствующие министерства, Управление полиции и Группа по судебна наказуемым проступкам подписали Протокол о процедуре рассмотрения случаев насилия в семье. Особый сегмент деятельности, связанной с борьбой с насилием в семье, реализуется в рамках Программы гендерного равенства. Ведется работа по созданию междисциплинарных групп на местном уровне. Эти группы будут предоставлять всестороннюю и согласованную поддержку жертвам насилия в семье и будут созданы в 10 центрах социальной помощи. Каждый год в течение 16 дней активных действий против насилия в отношении женщин организуются кампании по повышению осведомленности по этому вопросу. К концу 2012 года будут проведены подготовительные курсы для специалистов в учреждениях, обеспечивающих защиту жертв насилия. Основные усилия будут прилагаться в области борьбы с насилием в семье и эффективного осуществления мер защиты от допускающих насилие лиц.

58. **Защита детей от насилия в семье** – В соответствии с рекомендациями КПП правительство Черногории приняло Стратегию по защите от насилия в семье (2011–2015 годы). В марте 2012 года при поддержке Совета Европы правительство Черногории начало национальную кампанию "Один из пяти". Эпизодические кампании проводит также гражданский сектор. Были определены задачи и цели действенной защиты детей от насилия в семье: улучшить регистра-

цию случаев насилия в семье в отношении детей; укрепить потенциал специалистов в различных областях для работы с детьми и семьями из группы риска; создать временные приюты для жертв; установить стандарты работы и качество услуг; обеспечить мониторинг и эффективное осуществление законов, Стратегии и, особенно, мер защиты, предусмотренных законом; и т.д. В этом отношении Черногория признала необходимость решения следующих задач: создать механизм мониторинга числа случаев и масштабов насилия, безнадзорности и жестокого обращения; обеспечить, чтобы специалисты, которые работают в интересах детей и с детьми, были обучены действовать соответствующим образом в случае подозрения на жестокое обращение или безнадзорность в отношении ребенка; укреплять систему психологической поддержки за счет совершенствования услуг, предоставляемых детям, ставшим жертвами жестокого обращения и безнадзорности.

## **Ж. Судебная реформа**

59. Ключевыми стратегическими документами в этой области являются Стратегия реформирования судебной системы и План действий. Они устанавливают направления и цели реформы на 2007–2012 годы. Основными целями являются: укрепление независимости и самостоятельности; укрепление эффективности; укрепление доступа к судебным органам, т.е. обеспечение доступа к правосудию; укрепление международного и регионального сотрудничества; борьба с преступностью, в частности с коррупцией, терроризмом и организованной преступностью; реформа пенитенциарной системы; развитие системы судебной информации. Областями, которые предстоит укрепить для достижения этих целей, являются: подготовка судей и прокуроров; альтернативное разрешение споров; прецедентное право и общественное доверие к судебной системе. Осуществление Плана действий контролируется комиссией, которая представляет правительству Черногории доклады с обзором ситуации, оценками и предлагаемыми мерами.

60. В 2011 году правительство Черногории приняло поправки к Плану действий. Основные нововведения связаны с мерами по укреплению независимости судебной власти и пересмотру отдельных мер по повышению эффективности.

61. Поправки к законам о судах, прокуратуре и Совете судей обеспечили значительный прогресс в укреплении независимости и эффективности судебной системы. Были определены более объективные критерии избрания и продвижения судей и прокуроров, и были улучшены процедуры избрания и система их оценки. Закон четко определяет основания привлечения к ответственности судей и прокуроров и на основе принципов всесторонней защиты прав судей и прокуроров, объективности и прозрачности определяет дисциплинарную процедуру и порядок отстранения от должности. Основной причиной внесения поправок было уменьшение роли дискреционных решений в процедурах избрания и установления ответственности судей и прокуроров, а также исключение всякого постороннего воздействия на Совет судей и прокуроров в вопросах соблюдения процедур. Учитывая важность борьбы с преступностью, в частности с организованной преступностью, поправки также коснулись процедуры избрания Советом прокуроров государственного обвинителя по особо важным преступлениям. Был изменен состав Совета прокуроров: теперь большинство его членов – работники прокуратуры. Это привело к снижению политического влияния в процессе назначения Совета прокуроров парламентом.

62. Что касается эффективности, то был достигнут значительный прогресс в сокращении количества нерассмотренных дел благодаря таким мерам, как направление судей на работу в другие суды, имеющие значительное количество нерассмотренных дел; передача дел в другие суды; применение методов АРС; посредничество; отсрочка уголовного преследования. Значительный вклад в укрепление эффективности судебной системы будет также внесен новым УПК, который предусматривает концепцию прокурорского расследования, а также Законом о судебно наказуемых проступках и осуществлением постановлений о таких проступках. С целью предупреждения потенциальных судебных дел в Черногории введен институт нотариусов, роль которых заключается в том, чтобы повысить юридическую определенность юридических сделок (наиболее важными из которых являются сделки с недвижимостью) на основе хранения ими обязательных документов. С целью совершенствования и повышения эффективности исполнения судебных решений по гражданским делам Черногория приняла новый Закон о правоприменении и безопасности, предусматривающий упрощенную процедуру правоприменения. Ожидается принятие закона о судебных приставах. Когда они приступят к работе, они переймут от судов большую часть правоприменительной деятельности.

63. **Система назначения судей и прокуроров** – Одной из стратегических целей судебной реформы является независимая и эффективная система назначения судей и прокуроров. Поэтому Черногория внесла поправки в законы о Совете судей, судах и прокуратуре. Поправки к законам о Совете судей и о судах позволили установить критерии избрания членов Совета судей из числа судей и видных адвокатов; ввести порядок выдвижения кандидатов на пост председателя Верховного суда; пересмотреть критерии избрания судей путем разделения критериев, установленных для первого избрания, продвижения по службе и выборов председателей судов; создать систему объективной оценки кандидатов; а также усилить дисциплинарное разбирательство и дисциплинарные меры, направленные на усиление подотчетности судей. Поправки к Закону о прокуратуре позволили ввести процедуру избрания заместителей прокуроров; пересмотреть установленные критерии выборов и их объективную оценку путем использования подкритериев, дисциплинарной ответственности и отстранения от должности; а также уменьшить объем полномочий Генерального прокурора. Поправки к законодательству также затронули систему выборов членов Совета прокуроров из числа прокуроров и их заместителей; позволили пересмотреть критерии избрания прокуроров и их заместителей, которые избираются в первый раз и получают повышение по службе, и создать систему их объективной оценки и дисциплинарного разбирательства.

64. При подготовке указанных изменений Черногория учитывала необходимость обеспечения согласования с международными стандартами независимости судебной власти. Все нововведения, предусмотренные в поправках, приводят к значительному прогрессу, направленному на укрепление независимости судебной системы, потому что благодаря установлению объективных критериев выборов и продвижения судей и государственных обвинителей и усовершенствованию процедуры выборов они способствуют развитию личной и институциональной независимости судебной системы, которая является одной из основных целей реформы.

## К. Борьба с коррупцией

65. В июле 2010 года были приняты Стратегия по борьбе с коррупцией и организованной преступностью (на 2010–2014 годы) и План действий по ее реализации. Этот план был обновлен, доработан и принят в июле 2011 года в сотрудничестве с гражданским сектором. Правительство Черногории создало Национальную комиссию по мониторингу реализации Стратегии в качестве контролирующего органа, отвечающего за координацию и мониторинг антикоррупционной политики. Комиссия состоит из высших представителей исполнительной власти и судебных органов, парламентских политических партий и двух НПО.

66. Доклады об осуществляемых мерах ориентированы на количественные и качественные показатели. Проект доклада, принятый правительством Черногории, содержит также специальный доклад трехсторонней комиссии о статистике коррупции и организованной преступности. Заседания Комиссии открыты для общественности, и физические и юридические лица могут представлять свои материалы.

67. С целью укрепления институциональной основы борьбы с коррупцией были созданы несколько специализированных подразделений: департамент по борьбе с организованной преступностью и коррупцией и департамент внутреннего контроля в Управлении полиции; департамент внутреннего контроля в Таможенном управлении; специальные отделы по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и воинскими преступлениями в судах высшей инстанции в Подгорице и Биело-Поле; специальный отдел по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом и военными преступлениями в прокуратуре и совместная следственная группа. Парламент Черногории создал национальное отделение, предусмотренное постановлением о борьбе с коррупцией и организованной преступностью, и парламентский орган по надзору за борьбой с коррупцией и организованной преступностью.

68. Что касается принятой Советом Европы Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, то в октябре 2006 года Черногория прошла первый и второй раунды оценки ГРЕКО. В ходе первого раунда рассматривались вопросы, касающиеся независимости, специализации и компетенции национальных органов, участвующих в предупреждении коррупции и борьбе с ней, и система иммунитета лиц, занимающих государственные должности. В ходе второго раунда рассматривались вопросы, касающиеся изъятия и конфискации незаконных доходов и предупреждения и выявления коррупции в органах государственного управления. В принятом докладе содержалось 24 обязательные рекомендации. В декабре 2010 года ГРЕКО утвердила дополнительный доклад о выполнении рекомендаций, в котором она сделала вывод, что из этих 24 рекомендаций 22 рекомендации были выполнены удовлетворительно, а 2 рекомендации были выполнены частично. Поправки, внесенные в Закон о предупреждении конфликта интересов после двух раундов оценки, ввели положения, обеспечивающие полное выполнение оставшихся двух рекомендаций. В ходе третьего раунда оценки были приняты два доклада, содержавшие 14 рекомендаций по совершенствованию законодательства в области прозрачности финансирования политических партий и по согласованию текущих положений уголовного законодательства с Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию и Протоколом к ней. Доклад ГРЕКО о выполнении рекомендаций и ее оценка уровня соответствия ее рекомендациям будут опубликованы, как ожида-

ется, в декабре 2012 года. Ведется подготовка к четвертому раунду оценки. Он будет посвящен предупреждению коррупции депутатов, судей и прокуроров.

69. Основными нововведениями Стратегии и Плана действий являются конкретные меры и точные индикаторы мониторинга их реализации. Участие НПО в процессе подготовки докладов способствует их объективности. В 2011 году была проведена оценка конкретных рисков в областях, требующих, как было признано, особого внимания: местном самоуправлении, территориальном планировании, государственных закупках, приватизации, образовании и здравоохранении. Для повышения осведомленности общественности организуются общественные кампании, обучение широкой общественности и экспертов и исследования коррупции. Эти кампании привели к усилению информированности о коррупции, что нашло свое отражение в увеличении числа сообщений о подозрениях в коррупции. С 2009 года Центр подготовки судей проводит программу подготовки судей и прокуроров по вопросам борьбы с коррупцией. Управление полиции приняло Руководство по процедурам сообщений об уголовных преступлениях с элементами коррупции и защиты лиц, сообщающих о таких преступлениях.

70. Определенный прогресс был также достигнут в совершенствовании законодательной базы в целях повышения качества работы полиции и ее действий по борьбе с коррупцией. Дополнительный прогресс ожидается после принятия закона об органах внутренних дел, нового свода правил о внутренней организации и систематизации и подзаконных актов, касающихся Закона о пограничном контроле, которые разрабатываются в настоящее время. Министерство внутренних дел приняло Кодекс полицейской этики, являющийся выражением потребности и стремления к развитию организации полиции, которая примет и будет применять современные стандарты полиции и максимально повысит подотчетность полиции. Статья 3 Кодекса предусматривает, что сотрудник полиции не должен совершать коррупционных преступлений и должен решительно противодействовать их совершению и бороться с ними в соответствии со своими обязанностями. Благодаря активному осуществлению мер по предупреждению коррупции в полиции и механизмов борьбы с нею контролируется соблюдение Кодекса полицейской этики и укрепляется и поддерживается внутренний контроль полиции.

71. В период с 2008 года по 1 июля 2012 года было заведено 38 дел в отношении 36 должностных лиц по факту совершения уголовных преступлений с элементами коррупции и организованной преступности. Они были связаны с получением взяток и злоупотреблением служебным положением. В отношении 16 сотрудников было начато дисциплинарное разбирательство для установления их ответственности: в одном случае был наложен штраф, в двух случаях сотрудники были оправданы, в двух случаях представления о возбуждении дисциплинарного производства были отклонены, а в трех случаях последовало увольнение. Остальные случаи находятся на рассмотрении Дисциплинарной комиссии.

72. Принятый в 2010 году МПП "Поддержка осуществления Стратегии и Плана действий по борьбе с коррупцией" (реализация началась в сентябре 2012 года) предусматривает осуществление следующих мероприятий: модернизация антикоррупционной законодательной базы; налаживание и укрепление сотрудничества между превентивными и репрессивными органами по борьбе с коррупцией и конфликтами интересов; разработки планов повышения нравственных требований; кампаний, направленных на поощрение предоставления

информации о коррупции; и механизмов защиты граждан, сообщающих о коррупции.

73. В весеннем докладе ЕС о ходе выполнения Черногорией своих обязательств заявлено, что в целом в области борьбы с коррупцией был достигнут прогресс. Необходимо продолжать совершенствовать и укреплять механизм контроля, в частности в области применения законодательства о финансировании политических партий, предупреждении конфликта интересов и государственных закупках, а также в области укрепления межведомственного сотрудничества, в частности полиции и прокуратуры, и повышения результативности расследования дел о коррупции.

## **L. Право на свободу мнений и их свободное выражение, право на информацию и свобода средств массовой информации**

74. Непрерывная гармонизация законодательства о СМИ с европейскими стандартами привела за отчетный период к прогрессу, выразившемуся в первую очередь в принятии новых законов – о государственном вещании и об электронных СМИ. Были приняты и с 2013 года начнут применяться Закон о ратификации Конвенции о доступе к официальным документам и Закон о свободном доступе к информации. Закон о государственном вещании регулирует основные вопросы, касающиеся содержания, целей и способов осуществления государственного вещания; обязательства по установлению профессиональных норм и правил трансляции программ; независимости журналистов и их защиты от ответственности за действия в интересах общественности; а также методов финансирования работы журналистов, обеспечивающих сохранение их независимости. С 2007 года Закон об электронных СМИ гармонизирует деятельность по производству и предоставлению аудиовизуальных медиа-услуг с европейскими правилами и стандартами, прежде всего с принятой Европейским парламентом и Советом Директивой об аудиовизуальных медиа-услугах.

75. Выдача лицензий на вещание, способ финансирования регулирующих органов и порядок избрания членов Совета регулирующих органов обеспечивают институциональную, политическую и финансовую независимость в области вещания в контексте осуществления права на свободу выражения мнения. Значительный прогресс в области свободы СМИ был достигнут в результате осуществления мер, определенных в Плате действий в соответствии с рекомендациями, содержащимися во Мнении относительно заявки Черногории на членство в ЕС. В контексте укрепления плюрализма средств массовой информации была разработана трехлетняя модель государственной поддержки коммерческих вещателей. Объем помощи составит около 4,5 млн. евро, и она будет предоставляться по установленному графику. 7 марта 2012 года был создан Совет по саморегулированию СМИ. Его Ассамблея состоит из 20 печатных, электронных и онлайн СМИ. Этот орган будет контролировать соблюдение профессиональных и этических норм в журналистике. Была определена и осуществляется трехлетняя прозрачная и независимая модель финансирования для органа саморегулирования средств массовой информации. Второй орган саморегулирования – Совет прессы – был создан 29 мая 2012 года. Его учредителями являются две ежедневные газеты и одно еженедельное издание. На национальном уровне 11 апреля 2012 года был создан Совет саморегулирования местной прессы и периодики. К нему присоединились 11 средств массовой информации.

76. **Декриминализация оскорбления и клеветы** – В результате внесения поправок в УК в июле 2011 года из него были исключены уголовные преступления, определенные в статье 195 (оскорбление) и статье 196 (клевета). В УК 2003 года устанавливался лишь штраф за эти правонарушения, но их исключение из УК означает, что они не существуют в качестве уголовных преступлений. В случае таких правонарушений требования по суду могут быть удовлетворены только в порядке гражданского судопроизводства. Что касается гражданско-правовой защиты (моральный ущерб), то в Законе об обязательствах, в частности, предусматривается, что в случае морального ущерба, понесенного в результате вреда, причиненного репутации, чести, свободе или правам человека, суд присуждает – если он сочтет, что это обосновано обстоятельствами дела, и в частности степенью и продолжительностью страданий, – денежную компенсацию отдельно от денежного возмещения ущерба.

77. По всем делам, возбужденным до декриминализации по факту клеветы в средствах массовой информации, были вынесены окончательные судебные решения. С июня 2010 года по момент декриминализации клеветы было рассмотрено 12 дел: в 5 случаях дело было приостановлено, в 4 случаях был вынесен оправдательный приговор, в 2 случаях был вынесен обвинительный приговор, и в 1 случае частное обвинение было отклонено. Когда в июне 2012 года был принят Закон об амнистии лиц, осужденных за оскорбление и клевету, были отменены приговоры, вынесенные лицам, которые на день вступления закона в силу были привлечены к уголовной ответственности за оскорбление и клевету. В отношении этих лиц отменены все меры, связанные с запретом на профессию, из их личного дела исключена запись о судимости, и для них прекращены все правовые последствия.

78. Благодаря декриминализации клеветы и оскорбления Черногория достигла стандартов свободы СМИ, согласно которым ни одно лицо не несет уголовной ответственности за свои устные или письменные высказывания. Стандарты свободы средств массовой информации были достигнуты в законодательстве. Теперь ключевой проблемой является их применение, в частности с точки зрения эффективного и результативного расследования случаев посягательств на журналистов, имевших место в прошлом. Что касается стандартов рассмотрения исков о защите чести и репутации, то в этой области достигнут явный прогресс. Суды общей юрисдикции теперь последовательно реализовывают стандарты защиты свободы выражения мнений. Клевета декриминализована, но в некоторых случаях расследования посягательств на журналистов не являются эффективными и результативными. Необходимо приложить дополнительные усилия для установления и привлечения к ответственности виновных.

79. За отчетный период Управление полиции зарегистрировало и расследовало 11 случаев нападения на журналистов. В таких случаях после получения соответствующего сообщения полиция принимает интенсивные меры и проводит мероприятия, направленные на установление виновных и передачу их дела соответствующему прокурору. За это время из шести дел, в которых потерпевшими были журналисты, по двум было принято окончательное решение и четыре дела были рассмотрены по первой инстанции. Еще два дела были возбуждены в отношении неизвестных лиц, и по приказу прокуроров уполномоченные сотрудники Управления полиции принимают в пределах своей компетенции меры и совершают действия, направленные на установление виновных.

80. В рамках своих полномочий и обязанностей по защите безопасности граждан и имущества Управление полиции будет в будущем выполнять оценку рисков, которым подвергаются лица, работающие в средствах массовой инфор-

мации. Результаты такой оценки будут использоваться для руководства работой полиции и принятия адекватных мер, направленных на предупреждение противоправного поведения.

81. **Права религиозных общин** – Черногория является светским государством, в котором религиозные общины отделены от государства. Конституция гарантирует религиозным общинам равенство и свободу в их ритуалах и религиозных делах. Государство не вмешивается в их внутреннюю организацию и в организацию религиозных дел. Официальной государственной религии не существует. УК относит к уголовным преступлениям нарушение свободы совести и отправления религиозных обрядов. Осуществление религиозных прав регулируется, в частности, Законом о правовом статусе религиозных общин и Законом о праздновании религиозных праздников. Создание религиозных учреждений и организаций и религиозных общин является бесплатным. В 2013 году ожидается принятие нового закона, который будет регулировать правовой статус религиозных общин. Правительство Черногории подписало с мусульманской общиной и иудейской общиной соглашения о регулировании отношений, представляющих взаимный интерес. Парламент ратифицировал Базовое соглашение между Черногорией и Святым Престолом.

82. Религиозные общины имеют право на создание религиозных школ и общежитий для учащихся и на непосредственное управление ими. Они также могут издавать и распространять религиозную прессу, и все они публикуют свои внутренние печатные СМИ. Государственная помощь религиозным общинам предоставляется в форме участия в пенсионных, социальных и медицинских отчислениях священников, финансовой поддержки религиозных мероприятий и культурной деятельности и капитальных вложений в культовые здания и защиту памятников культуры.

## **М. Обучение и повышение осведомленности сотрудников судебных органов и полиции в области защиты прав человека**

83. В рамках Плана обучения государственных служащих, действующих в области обеспечения защиты от дискриминации, был организован ряд рабочих совещаний и семинаров, посвященных вопросам дискриминации и защиты прав человека. План применения Закона о запрещении дискриминации включает в себя план обучения и освещения в средствах массовой информации антидискриминационного поведения. Мероприятия проводятся в первую очередь в интересах маргинальных социальных групп, ЛГБТ, инвалидов и женщин. План образования, составленный с учетом годовых циклов, предусматривает обучение, которое обеспечивает полную квалификацию в области процедуры, основанной на имеющейся информации и требующей особого обращения, и в области предоставления эффективной защиты в случаях дискриминации. Отобранные кандидаты обязаны участвовать во всех сегментах подготовки, чтобы в конце цикла им могло быть выдано соответствующее свидетельство.

84. В рамках Плана содействия борьбе с дискриминацией была организована широкая кампания в средствах массовой информации. Первый этап кампании был посвящен основным проявлениям дискриминации – по признаку инвалидности, гендерной идентичности и сексуальной ориентации.

85. Дополнительными общими и специальными учебными программами, предназначенными для сотрудников полиции, были охвачены все сегменты полицейской организации. В этих программах рассматривались такие аспекты,

как работа полиции с точки зрения уважения прав человека и реагирования полиции на случаи насилия в семье; борьба с торговлей людьми; соблюдение Кодекса этики; антикоррупционные меры; обращение с лицами, ищущими убежище, иностранцами и мигрантами; порядок содержания под стражей в полиции и т.д. В течение следующего отчетного периода необходимо будет организовать повышение уровня подготовки сотрудников полиции, работающих непосредственно с гражданами, и содействовать защите прав человека при более активном участии НПО.

## **N. Право на здоровую окружающую среду**

86. Была улучшена законодательная и институциональная база охраны окружающей среды. Это создало условия для внедрения высоких стандартов и осуществления права на здоровую окружающую среду. Новые правовые решения, обеспечившие гармонизацию с европейскими стандартами и включающие основные международно-правовые документы, применяются в таких областях, как защита от шума; комплексное предотвращение загрязнения и борьба с ним; обращение с отходами; использование химических веществ и защита от них; охрана атмосферного воздуха и мониторинг качества воздуха; оценка воздействия на окружающую среду; охрана природы. Соответствующее министерство на постоянной основе ведет работу в области экологического просвещения, проводя семинары, пресс-конференции и "круглые столы". Департамент поддержки Национального совета по устойчивому развитию играет важную роль в реализации политики в области охраны окружающей среды.

87. С 2009 года Агентство по охране окружающей среды осуществляет, в качестве независимого органа, деятельность, связанную с организацией, планированием и участием в мониторинге окружающей среды и анализом ситуаций, явлений и событий, которые могут представлять угрозу для окружающей среды. Агентство включает в себя экологическую инспекцию, которая, в частности, занимается составлением полного кадастра загрязнителей, распределенных по типу, форме и интенсивности загрязнения. Плата за загрязнение рассчитывается в соответствии с мерами расчета и по принципу "платит загрязнитель", предусмотренному законом. В сотрудничестве с ОБСЕ Агентство по охране окружающей среды создало в 2011 году Орхусский центр как одну из форм поддержки осуществления Орхусской конвенции, укрепления потенциала осуществления, повышения осведомленности по вопросам охраны окружающей среды, доступа к информации и участия общественности.

88. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды осуществляется как на двустороннем (Бельгия, Италия, Хорватия, БиГ, Сербия, Германия и т.д.), так и на многостороннем уровне (РКООНИК, ЮНИДО, ЕЭК ООН, ЮНЕП, РЭЦ, ПРООН и т.д.). С целью улучшения экологической ситуации осуществляется ряд международных проектов в таких областях, как устойчивое рациональное использование грунтовых вод в известняковых экосистемах региона; строительство объектов, предназначенных для осуществления Орхусской конвенции, и поддержка развития систем РВПЗ в Юго-Восточной Европе; поддержка природопользования; трансграничное загрязнение воздуха на большие расстояния; защита морской среды и т.д.

89. Национальная стратегия устойчивого развития лежит в основе социально-экономического развития страны и защиты окружающей среды в долгосрочной перспективе. На настоящий момент были приняты четыре годовых доклада о реализации НСУР. Информация о состоянии окружающей среды в 2011 году

позволила представить ситуацию на основе конкретных сегментов и предлагаемых мер, направленных на улучшение ситуации. Была отмечена тенденция к увеличению содержания частиц и оксидов нитритов в воздухе в городской среде, а также необходимость принятия мер по предотвращению загрязнения окружающей среды в некоторых населенных пунктах. Что касается охраны вод, то основными источниками загрязнения являются неочищенные промышленные и коммунальные сточные воды и не удовлетворяющее техническим требованиям состояние канализационной инфраструктуры. Девять из 21 муниципалитета до сих пор не приняли плана удаления отходов. Необходимо решить проблему утилизации опасных отходов, образующихся в результате производственной деятельности крупных промышленных систем, и здесь Черногория должна ставить задачу профилактики, т.е. уменьшение количества образующихся отходов. Что касается охраны природы, то на сохранение биоразнообразия еще оказывают давление интенсивная урбанизация, туризм и охота.

#### **О. Сотрудничество с МТБЮ**

90. Налажено непрерывное сотрудничество с МТБЮ. Компетентные органы Черногории выполняют просьбы МТБЮ. В 2012 году Черногория получила одну просьбу и выполнила ее.

#### **IV. Приверженность Черногории делу поощрения и защиты прав человека**

91. На основе рекомендаций, вынесенных в ходе первого цикла УПО (2008 год), и с учетом выдвижения ею своей кандидатуры в состав СПЧ (2013–2015 годы) Черногория продолжала совершенствовать свою законодательную и институциональную инфраструктуру защиты прав человека. Этот процесс служит важной составляющей выполнения всех предварительных условий для полной интеграции страны в европейские и евроатлантические структуры, которая является ключевым внешнеполитическим приоритетом.

92. Прогресс, представленный в настоящем документе, прямо признанные проблемы и взятые обязательства по дальнейшему укреплению системы защиты и осуществления прав и свобод человека подтверждают безоговорочную приверженность Черногории высшим ценностям демократии и принципам, провозглашенным в Уставе ООН, Всеобщей декларации и международных документах в области прав человека.

93. Обязательства, добровольно взятые в рамках первого цикла, были дополнительно усилены и содержатся в памятной записке о кандидатуре Черногории на членство в СПЧ, с которой можно ознакомиться по адресу: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/123](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/123).