

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
10 February 2023
Russian
Original: English

Семьдесят седьмая сессия

Пункт 148 повестки дня

Оценка вклада Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово в обеспечение верховенства права**Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

В рамках своей оценки деятельности Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) Управление служб внутреннего надзора (УСВН) проанализировало вклад Миссии в достижение отдельных конечных результатов в деле обеспечения верховенства права в Косово в период 2016–2022 годов.

МООНК выполняла роль инстанции, временно отправлявшей правосудие в Косово, с момента создания Миссии в 1999 году, когда была принята резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности, и до 2008 года, когда Косово в одностороннем порядке провозгласило свою независимость. Приняв во внимание менявшуюся обстановку на местах, Совет признал необходимость усиления оперативной роли Европейского союза в сфере обеспечения верховенства права под эгидой Организации Объединенных Наций. В результате деятельность и структура МООНК в сфере обеспечения верховенства права были скорректированы. После того, как в 2013 году Белград и Приштина подписали Брюссельское соглашение, МООНК сосредоточила свои усилия по оказанию поддержки сектору обеспечения верховенства права на одном из ключевых элементов этого соглашения — на интеграции судебных органов в Косово, особенно в северной части Косово.

В течение рассматриваемого периода МООНК осуществляла деятельность в сфере верховенства права наряду с рядом крупных международных субъектов, которые реализовывали стратегические многолетние инициативы. В качестве своей ниши Миссия избрала направление, связанное с удовлетворением касающихся верховенства права потребностей общин меньшинств, особенно в северной части Косово, координируя деятельность и обеспечивая обмен информацией между донорами, гражданским обществом и местными субъектами, занимавшимися обеспечением верховенства права.



Принятые Миссией конкретные меры по содействию интеграции судебных органов в северной части Косово путем оказания прямой и адресной помощи Суду первой инстанции Митровицы были эффективными и способствовали сокращению количества нерассмотренных дел и повышению уровня удовлетворенности обращающихся в суд лиц. Кроме того, Миссия в сотрудничестве с одной из местных организаций гражданского общества содействовала расширению доступа к бесплатной юридической помощи для уязвимых групп населения в Косово.

С учетом своего мандата и ввиду ограниченного взаимодействия с властями Косово МООНК не могла разрабатывать или принимать адресные долгосрочные меры для устранения более глобальных недостатков в том, что касается уровня компетентности и многообразия органов обеспечения верховенства права на всей территории Косово, а также доверия населения к судебной системе.

Несмотря на то, что за прошедшие годы ситуация в отношении отправления правосудия в Косово улучшилась, в этой области по-прежнему необходимо было принимать стратегические, долгосрочные и скоординированные меры. Однако усилия МООНК были направлены на удовлетворение краткосрочных оперативных потребностей. Хотя в ряде случаев такие усилия и оказались эффективными, представляется, что они не были ни действенными, ни долгосрочными.

УСВН выносит МООНК четыре важные рекомендации: удовлетворять общие потребности, координируя свою деятельность с другими влиятельными субъектами, занимающимися обеспечением верховенства права в Косово, разрабатывать и реализовывать более стратегические меры, направленные на устранение недостатков, которые были выявлены в секторе на всей территории Косово, и информировать об этих мерах власти Косово и все общины, чтобы улучшить отношение к Миссии и укрепить взаимное доверие между всеми субъектами; большое значение для выполнения этих рекомендаций имеет призыв к совершенствованию системы мониторинга эффективности деятельности и представления отчетности.

I. Введение и описание цели

1. Общая цель оценки, проводимой Управлением служб внутреннего надзора (УСВН), заключалась в том, чтобы как можно более систематически и объективно определить актуальность, эффективность и результативность вклада Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) в обеспечение верховенства права в Косово. Тема для оценки была выбрана по итогам анализа связанных с программой рисков, изложенного в концептуальном документе об оценке, который был подготовлен на ее начальном этапе¹. Оценка соответствует нормам и стандартам оценки, применяемым в системе Организации Объединенных Наций².
2. Были запрошены комментарии МООНК (см. приложение).

II. Общая информация

A. Мандат и роль в области обеспечения верховенства права

3. МООНК была учреждена на неограниченный срок в 1999 году резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности в соответствии с положениями главы VII Устава Организации Объединенных Наций с общей целью «обеспечения условий для налаживания мирной и нормальной жизни для всех жителей Косово» и укрепления стабильности в западной части Балканского полуострова. Согласно докладу об исполнении бюджета на период 2020–2021 годов (A/76/525), Миссия планировала добиться прогресса по трем ключевым направлениям (или подкомпонентам) в рамках своего основного компонента³:

- a) обеспечение примирения и интеграции всех общин в Косово;
- b) укрепление сотрудничества и диалога Приштины с Белградом и региональными организациями;
- c) обеспечение верховенства права, безопасности и соблюдения прав человека.

4. Проводимая оценка была в первую очередь посвящена изучению представленного выше подкомпонента c), и в рамках оценки рассматривался вклад Миссии в обеспечение верховенства права в Косово.

5. С 1999 года по 2008 год, когда косовские власти в одностороннем порядке провозгласили независимость Косово, МООНК, действуя в качестве временной администрации, обеспечивала функционирование учреждений, занимавшихся вопросами верховенства права, отправлением правосудия и обнародование законов. В 2008 году, после одностороннего провозглашения независимости, Совет Безопасности приветствовал намерение Генерального секретаря пересмотреть оперативную роль МООНК, чтобы дать возможность Европейскому союзу активизировать свои усилия в области верховенства права⁴. В результате Миссия

¹ Inception paper, assignment No: IED-22-009.

² Группа Организации Объединенных Наций по оценке, нормы и стандарты оценок, 2016 год.

³ Таблица показателей МООНК, ориентированных на результаты, состоит из двух ключевых компонентов: основного компонента и компонента поддержки.

⁴ См. доклад Генерального секретаря о МООНК (S/2008/354). В этом докладе Генеральный секретарь заявил, что Европейский союз готов играть более активную оперативную роль в сфере обеспечения правопорядка в рамках резолюции 1244 (1999) и под общим руководством Организации Объединенных Наций. Миссия Европейского союза по

Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово взяла на себя обязанности по оказанию содействия полицейской службе и судебным и таможенным органам в соответствии резолюцией 1244 (1999) Совета Безопасности. В 2018 году, спустя десять лет после развертывания Миссии Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово, косовские власти переняли у нее исполнительные функции в этих сферах деятельности.

6. В результате этих изменений в 2008 году полицейские силы и Департамент юстиции МООНК прекратили свою деятельность и было создано Управление связи МООНК по вопросам законности и порядка. МООНК продолжала выполнять остаточные исполнительные функции, занимаясь официальным заверением личных документов, в целях облегчения взаимодействия со странами, не признавшими независимость Косово, а также поддерживая связь с Международной организацией уголовной полиции (Интерпол) от имени Косово. Эти остаточные функции по-прежнему выполнялись.

7. В 2013 году Белград и Приштина подписали Первое соглашение о принципах нормализации отношений (Брюссельское соглашение). В Брюссельском соглашении, среди прочего, были изложены руководящие принципы интеграции основных параллельных структур в области верховенства права — таких как полиция, суд и прокуратура, — действовавших в муниципалитетах, где преобладало сербское население, в правовую систему Косово, в том числе принципы создания полиэтнического суда первой инстанции в расположенном на севере Косово регионе Митровица, где большинство населения составляли сербы⁵. Интеграция судебных органов фактически началась в 2017 году, через четыре года после вступления Соглашения в силу.

8. После проведенного в 2015 году пересмотра штатов гражданского персонала⁶ программа МООНК по обеспечению верховенства права была скорректирована посредством учреждения Управления по вопросам верховенства права. Помимо остаточных исполнительных функций Управление выполняло следующие основные обязанности: а) мониторинг ситуации в области обеспечения верховенства права и представление соответствующей отчетности и б) осуществление программных мероприятий в поддержку Брюссельского соглашения, направленных на расширение доступа к правосудию и обеспечение дальнейшей интеграции судебных органов.

вопросам законности и правопорядка в Косово представляет Организации Объединенных Наций доклады, выпускаемые в качестве приложений к периодическим докладом Генерального секретаря о МООНК.

⁵ «Судебные органы будут интегрированы в законодательную базу Косово и будут действовать в рамках этой базы. Для рассмотрения дел всех муниципалитетов Косово, где преобладает сербское население, Апелляционный суд в Приштине создаст коллегию, в которой большинство судей будут составлять косовские сербы. Отделение этого Апелляционного суда, состоящее как из административного персонала, так и из судей, будет в постоянном режиме заседать в северной Митровице (Окружной суд Митровицы). Большинство судей каждой коллегии вышеуказанного отделения будут составлять косовские сербы. Соответствующие судьи будут назначаться в зависимости от природы дел, над которыми они будут работать», First Agreement of Principles Governing the Normalization of Relations between Belgrade and Pristina, Brussels, April 2013, URL: www.srbija.gov.rs/specijal/en/120394.

⁶ Пересмотр штатов гражданского персонала был частью проведенной в период 2013–2015 годов серии последовательных пересмотров штатов всех операций по поддержанию мира. Его проводили существовавший тогда Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки. В рамках пересмотра определялись возможности для синергии и повышения эффективности, касавшиеся гражданского персонала.

9. Программа МООНК по обеспечению верховенства права была разработана в ответ на запросы соответствующих учреждений и общин Косово. МООНК также воплотила в жизнь концепцию Генерального секретаря, согласно которой все структуры Организации Объединенных Наций должны принять ориентированный на интересы людей подход, в рамках которого особое внимание уделяется расширению доступа людей к правосудию, удовлетворению потребностей населения, включая маргинализированных и уязвимых лиц⁷, что в случае Косово включало молодежь, женщин, людей с инвалидностью и общины меньшинств (в частности сербов, бошняков, турок, рома, ашкали, «египтян», горенцев и хорватов). Своими усилиями в области верховенства права МООНК способствовала достижению цели 16 в области устойчивого развития, заключающейся в обеспечении доступа к правосудию для всех и создании эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений.

10. МООНК осуществляла свою деятельность по обеспечению верховенства права в сложной обстановке, в которой возникали препятствия, находившиеся вне сферы контроля Миссии. Наиболее серьезной проблемой было расхождение во взглядах между правительствами, расположенными в Белграде и Приштине соответственно, относительно необходимости дальнейшего присутствия Миссии в качестве операции по поддержанию мира. В Белграде считали, что необходимость присутствия МООНК в Косово сохраняется, а в Приштине — что Миссия уже выполнила свой мандат. Со своей стороны, Организация Объединенных Наций сохраняет нейтральную позицию относительно статуса Косово с момента одностороннего провозглашения независимости в 2008 году и до тех пор, пока резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности будет оставаться в силе⁸. Кроме того, несмотря на меняющуюся политическую обстановку, Совет Безопасности не обновлял мандат Миссии с 1999 года⁹. Чтобы соответствовать своей нейтральной позиции относительно статуса Косово, сама Миссия со временем скорректировала свою общую конфигурацию, способы коммуникации и подход к осуществлению программной деятельности, начав осуществлять программные мероприятия с привлечением третьих сторон, таких как учреждения, фонды и программы Группы Организации Объединенных Наций по Косово или местные организации гражданского общества, и поддерживать связь с муниципальными субъектами на территории Косово.

В. Ресурсы

11. Предлагаемый бюджет Миссии на период 2021–2022 годов составил 39,7 млн долл. США и предусматривал в общей сложности 374 утвержденных должности. Миссия осуществляла деятельность из своей штаб-квартиры в Приштине и из регионального отделения в Митровице. Ей также оказывало поддержку Отделение Организации Объединенных Наций в Белграде. Всего для Управления по вопросам верховенства права — как для штаб-квартиры в Приштине, так и для регионального отделения в Митровице — были

⁷ См. «Наша общая повестка дня» (A/75/982).

⁸ Ввиду сохранения Секретариатом Организации Объединенных Наций нейтрального статуса упоминания о Косово указываются в официальных документах и сообщениях Организации Объединенных Наций со сноской: «Упоминания Косово следует трактовать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности». См. более подробную информацию о прениях в Совете Безопасности на сайте, URL: <https://press.un.org/en/2008/sc9366.doc.htm>.

⁹ Различные точки зрения, высказанные членами Совета Безопасности относительно необходимости сохранения Миссии в Косово, последний раз — в октябре 2022 года. URL: <https://press.un.org/en/2022/sc15067.doc.htm>.

утверждены 24 должности: 4 должности в канцелярии, 14 должностей в Секции правосудия и исправительных учреждений и 6 должностей в Канцелярии старшего полицейского советника.

12. На осуществление программных мероприятий в период 2017–2022 годов МООНК было выделено около 9,1 млн долл. США, из которых 3,9 млн долл. США были направлены на принятие мер в области верховенства права и прав человека. Из этой суммы не менее 30 процентов было направлено на финансирование мероприятий, осуществленных в сотрудничестве с подразделениями Группы Организации Объединенных Наций по Косово, а оставшаяся часть была использована для финансирования таких мероприятий, проведенных совместно с местными организациями гражданского общества¹⁰.

III. Методология оценки

13. Для настоящей оценки проводилось основанное на теории изменений смешанное исследование, в рамках которого были сопоставлены результаты, полученные с помощью качественных, количественных и аналитических методов с использованием различных источников (см. таблицу 1). Деятельность МООНК оценивалась по следующим критериям оценки: а) актуальность и согласованность; б) эффективность и инклюзивность; и с) долгосрочность¹¹.

Таблица 1

Методы и аналитические инструменты

Источники данных	Методы и анализ
Официальные документы	Структурированный, качественный обзор более чем 70 документов, подготовленных МООНК, Группой Организации Объединенных Наций по Косово и внешними субъектами, в том числе донорами, а также официальных документов, представленных Приштиной и Белградом
Официальные и вторичные статистические данные	Описательный анализ количественных данных по вопросам отправления правосудия, подготовленных Судебным советом Косово, Прокурорским советом Косово, исправительными учреждениями Косово и многосторонними субъектами (Европейский союз, Миссия Европейского союза по вопросам законности и правопорядка в Косово, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ))
Основные информаторы и эксперты	Анализ содержания полуструктурированных интервью с сотрудниками и руководителями МООНК, занимавшимися вопросами верховенства права (23), персоналом Группы Организации Объединенных Наций по Косово (12), донорами (17) и представителями Централных учреждений Организации Объединенных Наций (6), а также с независимыми экспертами по вопросам верховенства права (4) в Косово

¹⁰ Информация предоставлена Канцелярией руководителя аппарата МООНК.

¹¹ Придерживаясь своего ориентированного на конечные результаты подхода, УСВН провело детальную оценку вклада МООНК в достижение четырех отдельных намеченных конечных результатов в соответствии с теорией изменений.

Источники данных

Методы и анализ

Основные получатели помощи и общественность

- Анализ содержания полуструктурированных интервью с субъектами, занимающимися вопросами верховенства права (40), и представителями организаций гражданского общества (9) в Косово и Сербии
- Описательный анализ тенденций на основе опросов общественного мнения, проведенных Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Советом Европы, Европейской комиссией по вопросам эффективности отправления правосудия и местными организациями гражданского общества
- Непосредственные наблюдения, проведенные в Женском исправительном центре в Липяни и судах первой инстанции Митровицы, Приштины и Гилани

14. **Ограничения.** Установленные для Миссии показатели достижения результатов были отнесены к конечным результатам общего характера, однако в ее документах о результатах деятельности представлены только сведения о краткосрочных мероприятиях. У Миссии не было системы мониторинга ситуации в области обеспечения верховенства права и представления соответствующей отчетности с сопутствующими инструментами сбора данных. Вместо этого при составлении докладов о результатах деятельности она опиралась на данные других международных организаций и партнеров (опрос общественного мнения ПРООН, данные проводимого ОБСЕ мониторинга хода рассмотрения дел и доклады Европейского союза).

IV. Результаты оценки

A. Актуальность и согласованность

Несмотря на увеличение числа влиятельных международных субъектов, осуществлявших деятельность в области верховенства права, и ограниченное взаимодействие Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово с властями Косово, ее усилия по-прежнему оставались актуальными в таких областях, как удовлетворение связанных с вопросами верховенства права потребностей общин меньшинств и координация деятельности в сфере верховенства права в северной части Косово

15. Наряду с МООНК несколько доноров реализовывали множество стратегических инициатив, направленных на укрепление потенциала, улучшение функционирования и усиление подотчетности структур, обеспечивавших верховенство права в Косово. Крупнейшим донором был Европейский союз, реализовавший за период 2021–2022 годов проекты на сумму в 5,5 млн евро, вторым — Соединенные Штаты Америки, расходы которых составляли около 4 млн евро в год. Двусторонние доноры, такие как Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Норвегия и Швейцария, в рамках многочисленных проектов также внесли существенный вклад в объеме от 1 до 2 млн евро в год¹².

¹² Так, Европейский союз финансировал проекты по наращиванию институционального потенциала, такие как Программа Европейского союза для сектора правосудия Косово (ПЕССПК) и Проект по борьбе с экономической преступностью в Косово (ПЭПК).

Однако МООНК и некоторые из этих доноров признали, что координация между субъектами, действовавшими в области верховенства права, была слабой.

16. Несмотря на вышеупомянутую ситуацию, МООНК нашла свою нишу: она содействовала интеграции судебных органов на Севере в соответствии с Брюссельским соглашением, в частности в Суде первой инстанции Митровицы. МООНК была одним из крупнейших международных субъектов в регионе Митровицы с большим количеством сотрудников и поддерживала хорошие отношения как с местными властями, так и с сербской общиной, которая составляет большую часть населения этого региона. Все опрошенные высказали мнение, что интеграция судебных органов косовских албанцев и косовских сербов была успешной, и с 2017 года жалоб, касавшихся коллегиальности, сплоченности или рабочих отношений, не поступало.

17. Польза от деятельности Миссии заключалась в финансировании отдельных мероприятий, направленных на устранение факторов, препятствовавших процессу интеграции. МООНК почти всегда направляла средства на эти цели и осуществляла соответствующие мероприятия через партнеров Группы Организации Объединенных Наций по Косово, в частности через Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), ПРООН и местные организации гражданского общества. Этот ощутимый вклад был высоко оценен местными субъектами, которые признали, что отсутствие поддержки со стороны МООНК отрицательно сказалось бы на повседневном функционировании объединенного суда в Митровице.

18. Получатели помощи в рамках программных мероприятий МООНК отмечали, что по сравнению с другими донорами Миссия эффективнее реагировала на их конкретные и оперативные потребности. Ввиду того, что программные мероприятия МООНК определялись в рамках годовых циклов, а также ввиду территориальной близости Миссии к местным субъектам она была способна реагировать на возникавшие потребности с более высокой степенью информированности о положении дел.

19. МООНК проводила ежемесячные координационные совещания с представителями гражданского общества и международными партнерами в регионе Митровицы. Во всем регионе Митровицы эти встречи были признаны успешными с точки зрения обмена информацией и координации деятельности. Отмечая необходимость создания аналогичного механизма в масштабах всего Косово, некоторые заинтересованные стороны предложили расширить сферу охвата координационной деятельности МООНК на другие регионы, что также способствовало бы повышению информированности о работе Миссии и расширению ее присутствия.

20. Несмотря на свою актуальность, программные мероприятия МООНК часто были краткосрочными, носили материально-технический характер и были направлены на удовлетворение насущных оперативных потребностей субъектов на тактическом уровне, например на предоставление оборудования для проведения криминалистической экспертизы и оснащение отделов письменного перевода. С 2017 года МООНК выделила средства на осуществление 64 программных мероприятий в области верховенства права и прав человека с общим бюджетом в размере около 4 млн долл. США (см. рисунок I). За один лишь период

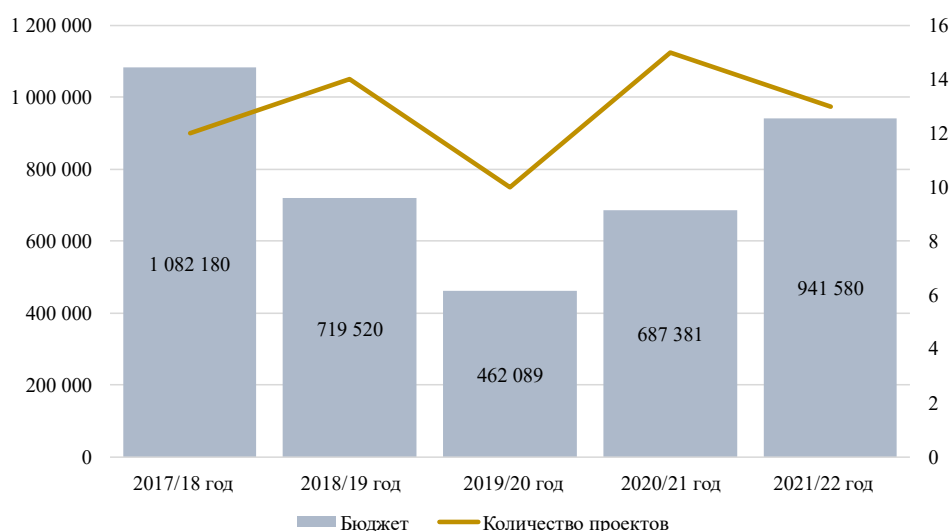
Соединенные Штаты финансировали программу «Деятельность в рамках системы судов по хозяйственным делам». Норвегия выделила средства на автоматизацию судебного делопроизводства во всех судах и прокуратурах. Соединенное Королевство оказывало поддержку в области управления служебной деятельностью в Судебном совете Косово и Прокурорском совете Косово.

2021–2022 годов Миссия выделила на это направление деятельности почти 1 млн долл. США, что сопоставимо с суммой, выделенной двусторонними донорами на аналогичную деятельность в сфере верховенства права (см. пункт 15). Из-за такого подхода МООНК многие заинтересованные стороны стали считать, что деятельность Миссии в области обеспечения верховенства права была недостаточно освещена, и высказали мнение о том, что Миссии следует стать заметнее и придерживаться более активного подхода к связям с общественностью, когда речь идет о ее вкладе.

Рисунок I

Программные мероприятия Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово в области верховенства права и прав человека за период 2017–2022 годов

(В долл. США)



Источник: Канцелярия руководителя аппарата МООНК.

В. Эффективность и инклюзивность

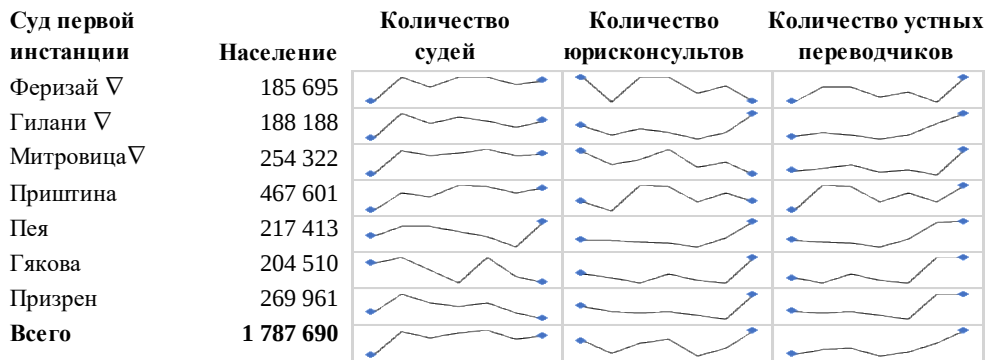
1. МООНК быстро принимала меры для устранения недостатков в оперативной деятельности в рамках процесса интеграции судебных органов в северной части Косово, что способствовало сокращению количества нерассмотренных дел в Суде первой инстанции Митровицы и повышению уровня удовлетворенности лиц, обращающихся в суд. Однако для достижения более значительных результатов и сохранения их в долгосрочной перспективе необходимо было применять более стратегический подход

21. МООНК с разной степенью участия содействовала подготовке и реализации интеграции судебных органов в двух косовских судах первой инстанции. Как отмечалось ранее, эта поддержка носила адресный и материально-технический характер; однако в тот момент она способствовала удовлетворению критических потребностей.

22. Что касается Суда первой инстанции Митровицы, то МООНК выделила средства на наем письменных переводчиков¹³ и трех специалистов по правовым вопросам для оказания непосредственной помощи судьям в рассмотрении большого количества нерассмотренных дел. Такая помощь была важной, поскольку нехватка людских ресурсов чаще всего упоминалась как один из факторов, приводивших к увеличению длительности разбирательств в Косово и, следовательно, числа нерассмотренных дел. Несмотря на то, что в целом численность судейского корпуса и штата других сотрудников в судах первой инстанции Косово увеличилась, их относительная численность не соответствовала местным контрольным показателям (см. рисунок II). В 2022 году на 100 000 жителей Косово по-прежнему приходилось 17 судей (тогда как в Европейском союзе этот показатель равен 21), а соотношение числа юрисконсультов и устных переводчиков к числу судей составляло 1,4 и 0,1, соответственно (по сравнению с 3 и 1 по стандартам Судебного совета Косово).

Рисунок II

Изменение численности судейского корпуса и штата других сотрудников в судах первой инстанции



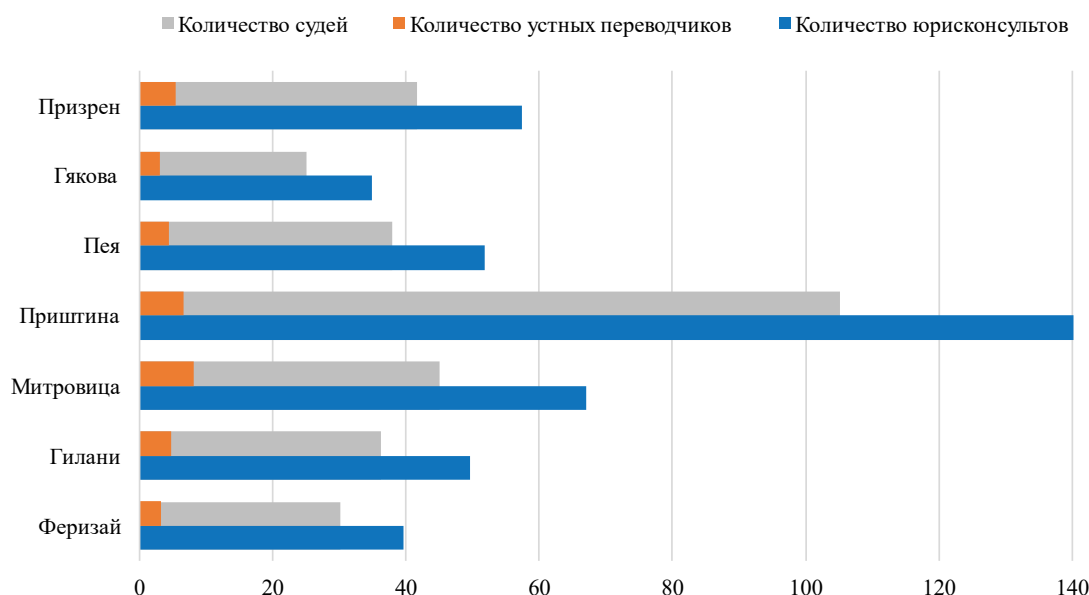
▽ Обслуживают муниципалитеты, в которых большинство населения составляют косовские сербы.

Источники: ОБСЕ —демографическая статистика (2018 год); Судебный совет Косово — судебная статистика (2022 год).

23. Однако в период 2016–2022 годов в Митровице был зафиксирован самый высокий среди всех судов первой инстанции рост числа судей (на 80 процентов), специалистов по правовым вопросам (на 90 процентов) и письменных переводчиков (на 200 процентов). Как показано на рисунке III, в Митровице было зафиксировано также самое большое число устных переводчиков на одного судью (1 переводчик работал в среднем с 3 судьями, в то время как в других судах — с 8–10 судьями). Такого результата удалось достигнуть отчасти благодаря вкладу МООНК, в основе которого лежало общее понимание того, что для эффективной интеграции судебных органов на Севере и ее сохранения необходимо было в первую очередь обеспечить предоставление услуг письменного перевода.

¹³ В 2022 году были выделены средства на наем шести устных переводчиков. Как представляется, по сравнению с предыдущими периодами этот показатель сократился из-за проблем с бюджетом. Точные сметы за рассматриваемый период УСВН получить не смогло.

Рисунок III
Сравнение средней численности судейского корпуса и штата других сотрудников в судах первой инстанции



Источник: Судебный совет Косово (2022 год).

24. Совместно с ПРООН и одной из местных организаций гражданского общества — Косовским юридическим институтом — МООНК профинансировала наем в Суд первой инстанции Приштины 20 стажеров-юристов. Стажеры выявили и зарегистрировали в цифровом формате более чем 30 000 дел о мелких правонарушениях с истекшим сроком давности и составили по ним проекты решений. МООНК также оказывала поддержку юридическим консультациям Косовского юридического института, в которых 20 студентов последнего курса юридических факультетов из Митровицы и Приштины обучались навыкам применения на практике знаний в области юриспруденции, чтобы в дальнейшем иметь возможность быть трудоустроенными в секторе верховенства права.

25. Опрошенные работники и руководители аппарата судов высоко оценили поддержку, оказанную МООНК в вопросах управления людскими ресурсами, и считали, что количество накопившихся старых дел¹⁴ — одна из наиболее серьезных проблем, стоящих перед сектором верховенства права в Косово, — сократилось благодаря такому содействию. В Стратегии Косово в области верховенства права¹⁵ подчеркивается настоятельная необходимость решения проблемы, касающейся значительных задержек в рассмотрении дел, поскольку из-за таких задержек под угрозой оказывается право на справедливое судебное разбирательство в разумные сроки, что представляет собой грубое нарушение Конституции и международных конвенций по правам человека.

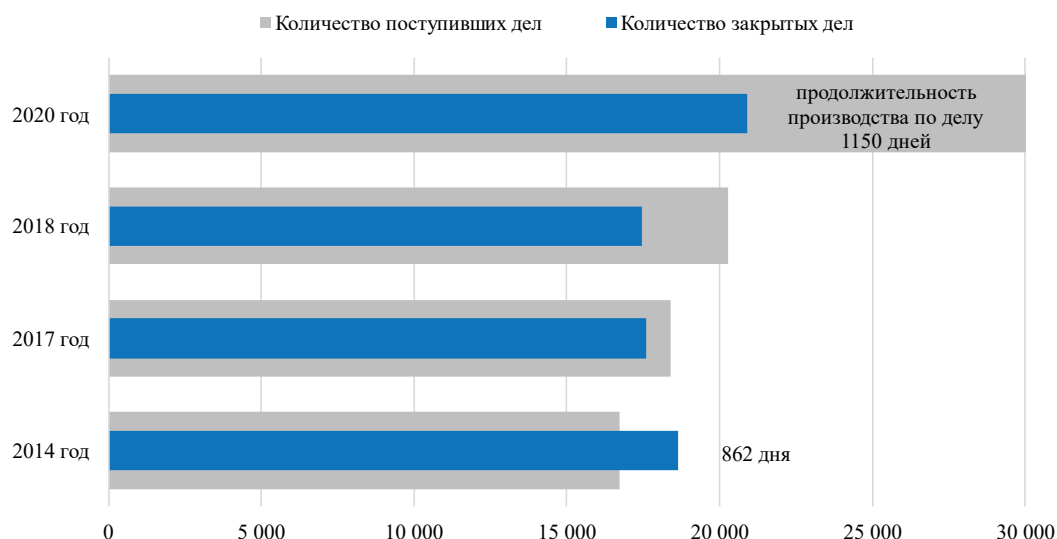
¹⁴ Количество или доля нерассмотренных дел, решение по которым не было вынесено в установленные сроки.

¹⁵ Стратегия Косово в области верховенства права на период 2021–2026 годов, разработанная Министерством юстиции и задуманная как «дорожная карта» для сектора правосудия.

26. Из рисунков IV и V видно, насколько актуальна вышеупомянутая проблема. За период 2014–2020 годов показатель рассмотрения гражданских и хозяйственных дел¹⁶ в судах первой инстанции Косово снизился из-за увеличения числа новых гражданских и хозяйственных дел и ухудшения показателя завершения дел в установленные сроки¹⁷, и к 2020 году доля гражданских и хозяйственных дел, находившихся на рассмотрении более 2 лет, составляла 37 процентов. За тот же период показатель рассмотрения дел, касающихся тяжких преступлений, несколько увеличился, поскольку сократилось количество новых дел и вырос показатель завершения дел в установленные сроки. Однако по состоянию на 2020 год 43 процента таких дел оставались нерассмотренными на протяжении более двух лет, что указывает на затянутость сроков вынесения судебных решений.

Рисунок IV

Динамика рассмотрения гражданских и хозяйственных дел в судах первой инстанции Косово



¹⁶ Число рассмотренных дел по отношению к числу поступивших дел. Показатель рассмотрения дел выше 100 процентов указывает на то, что суд рассматривает больше дел, чем поступает новых, благодаря чему снижается количество накопившихся старых дел.

¹⁷ Доля дел (апелляций или первоначальных разбирательств), рассмотренных в установленные сроки.

Рисунок V
Динамика рассмотрения связанных с тяжкими преступлениями дел в судах первой инстанции Косово



Источник: Европейская комиссия по вопросам эффективности отправления правосудия, «Сравнительная оценка данных о функционировании системы правосудия в Косово (2014–2020 годы)» (февраль 2022 года).

27. Больше всего нерассмотренных дел было в суде Митровицы, унаследовавшем значительное количество дел от существовавших ранее параллельно с ним сербских судов, функционировавших в регионе до вступления в силу Брюссельского соглашения. Сравнительный анализ данных Суда первой инстанции Митровицы, получавшего значительную поддержку со стороны МООНК, и данных сопоставимого с ним по размеру Суда первой инстанции Гилани, которому МООНК не оказывала никакой помощи, показал различия в динамике изменения количества нерассмотренных дел. Как видно из рисунка VI, в период 2016–2022 годов ухудшились показатели рассмотрения дел в обоих судах. В начале в Суде Митровицы было больше нерассмотренных дел, чем в Суде Гилани, получавшем, напротив, больше новых дел. Несмотря на то, что в обоих судах число накопившихся дел со временем сократилось, в суде Митровицы, как видно из рисунков VII и VIII, сокращение количества нерассмотренных дел оказалось относительно выше.

Рисунок VI
Показатели рассмотрения дел в судах первой инстанции Митровицы и Гилани

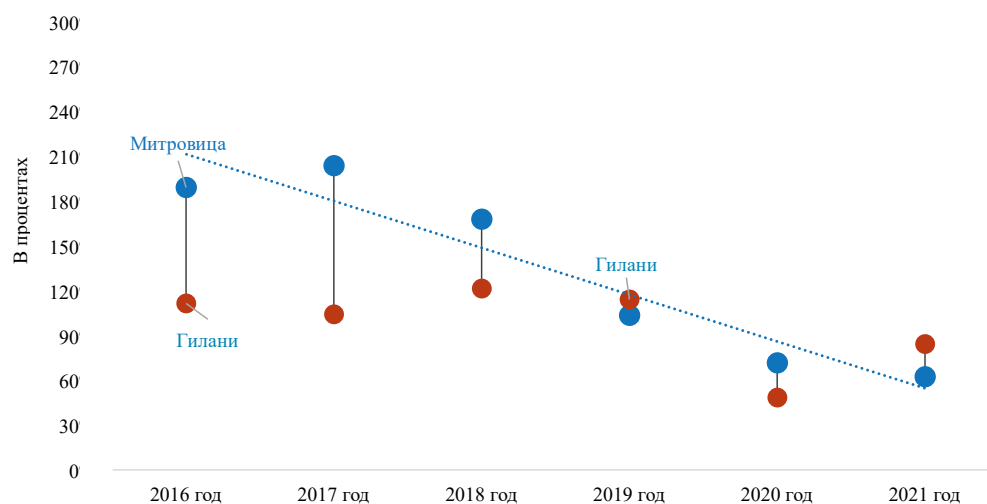


Рисунок VII
Изменение количества нерассмотренных дел в Митровице

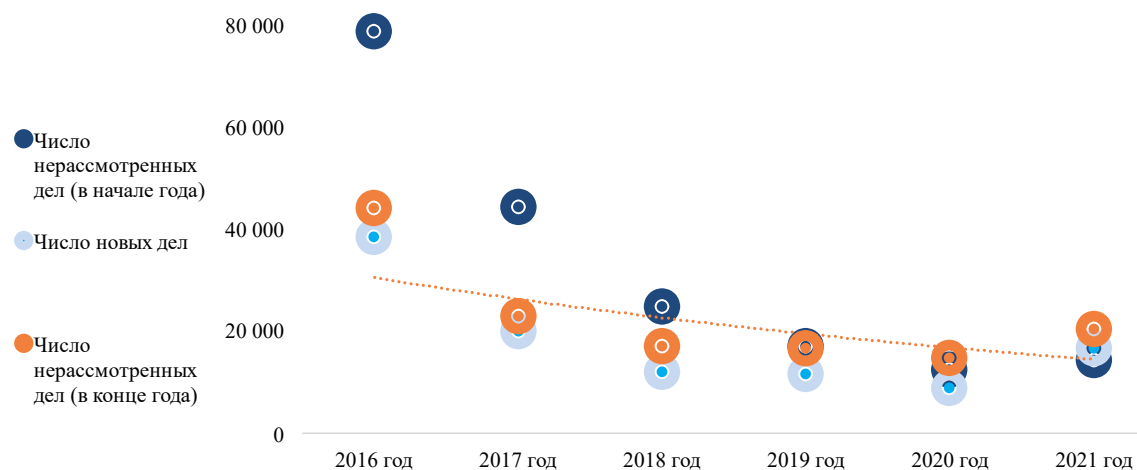
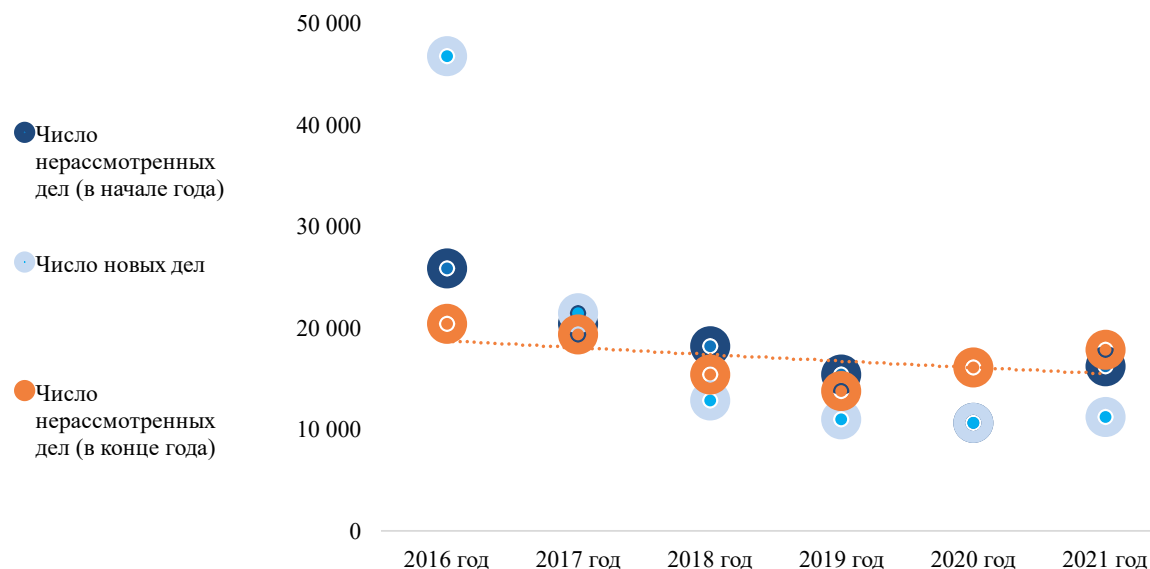


Рисунок VIII
Изменение количества нерассмотренных дел в Гилани



Источник: Судебный совет Косово (2022 год).

28. Вместе с тем нельзя утверждать, что эти зафиксированные изменения произошли исключительно благодаря поддержке МООНК. Во-первых, суду в Митровице оказывали поддержку и другие международные доноры, такие как ОБСЕ и Агентство Соединенных Штатов по международному развитию (ЮСАИД) (организовывали семинары по наращиванию потенциала, выполняли ремонт, предоставляли оборудование и т. д.), что, возможно, также способствовало повышению эффективности его работы. Во-вторых, во всех судах (хотя и не одновременно) была установлена информационная система судебного делопроизводства, средства на которую выделила Норвегия, в целях содействия решению проблемы, заключавшейся в неправильном распределении людских ресурсов с точки зрения объема работы в судах, путем автоматического распределения дел между судьями. Несмотря на то, что в судах этой системой пользовались не в полном объеме, представляется, что ее применение могло способствовать повышению прозрачности и эффективности судебной системы, поскольку данные о длительности рассмотрения дел систематически фиксировались и публиковались.

29. Помимо оказания содействия в вопросах людских ресурсов, МООНК помогала ремонтировать и реконструировать здания и залы судов (например, новый зал суда для рассмотрения дел в отношении несовершеннолетних в Южной Митровице и центр письменного перевода в Приштине). Субъекты — получатели помощи высоко оценили такую поддержку и считали, что есть связь между ней и повышением уровня профессионализма, достоинства и интеграции, особенно в Митровице. Их мнение нашло отражение в результатах опроса обращающихся в суд лиц, который был проведен в 2018 году Европейской комиссией по вопросам эффективности¹⁸ и в ходе которого лица, обращавшиеся в Суд первой инстанции Митровицы, в среднем отмечали по всем параметрам более высокий

¹⁸ European Commission for the Efficiency of Justice, analysis of the results of the court users' and lawyers' satisfaction surveys in the Basic Courts of Pristina, Mitrovica and Peje as a tool for court management, September 2022.

уровень удовлетворенности, чем лица, опрошенные в Приштине и Пее (см. тепловую карту на рисунке IX).

Рисунок IX

Сравнение степени удовлетворенности обращающихся в суд лиц в Приштине, Пее и Митровице (число респондентов: 1728)

	(Весьма) Удовлетворительно Умеренно (Весьма) Неудовлетворительно		
Вопросы	Приштина	Пее	Митровица
Доступ в здание суда (например, оборудование зала суда)			
Вызовы в суд и судебные слушания (например, сроки)			
Вежливость и профессионализм (например, беспристрастность судей)			
Судебные решения (например, ясность)			
Скорость рассмотрения дел			

Источник: Европейская комиссия по вопросам эффективности отправления правосудия.

30. Тем не менее опрошенные указали на несколько важнейших вопросов, касавшихся долгосрочности вклада МООНК в дело интеграции судебных органов, причем те же вопросы поднимаются в рассмотренных официальных документах. Во-первых, не был решен вопрос, связанный с отказом в заверении дипломов выпускников юридических или переводческих факультетов в Северной Митровице и Белграде. Во-вторых, предполагалось, что значительное сокращение численности сербскоязычного населения, а также недостаточное количество поданных косовскими сербами заявок на вакантные должности в суде могли отрицательно сказаться на уровне представленности косовских сербов в судебной системе в будущем и их интеграции в нее. Для устранения этих давних существенных недостатков оказанной МООНК краткосрочной оперативной поддержки (финансирование найма устных переводчиков) было недостаточно, поскольку для охвата всех судов и общин в Косово необходимо было, чтобы все заинтересованные стороны придерживались более стратегического подхода.

2. **МООНК способствовала предоставлению юридической помощи уязвимым группам населения и тем самым внесла вклад, пусть даже ограниченный, в расширение доступа к правосудию. Тем не менее Миссия могла бы лучше использовать свои институциональные знания и возможности для расширения такого вида поддержки на всю территорию Косово и обеспечения ее долгосрочности**

31. В период 2017–2022 годов Миссия содействовала созданию Центра юридической помощи Косовского юридического института и предоставила финансовые ресурсы а) одной из местных организаций гражданского общества для найма двух юрисконсультов для филиала Косовского агентства по оказанию

бесплатной юридической помощи в Северной Митровице (см. пункт 35) и b) ПРООН для разработки проектов по оказанию юридической помощи и посреднических услуг. Благодаря этой поддержке удалось удовлетворить существовавшую на соответствующей территории и отмеченную в Стратегии Косово в области верховенства права потребность, обусловленную тем, что ввиду ограниченности бюджета и возможностей Агентства объем предоставляемой юридической помощи был по-прежнему недостаточным¹⁹, а также низкими показателями обращения к альтернативным услугам по урегулированию споров, которые оказывали посредники и арбитры. В филиале Агентства в Митровице работал только один сотрудник и не было постоянного отдела, который занимался бы рассмотрением около 90 дел, поступавших ежегодно из четырех муниципалитетов, находившихся в ведении Агентства.

32. По мнению многих заинтересованных сторон, оказание Миссией поддержки в создании Центра юридической помощи Косовского юридического института было одним из ее наиболее знаковых программных мероприятий. Центр предоставлял бесплатную юридическую помощь по уголовным, гражданским и административным делам и использовал мобильный офис для обслуживания пожилых людей, людей с инвалидностью и лиц, у которых не было средств для совершения поездок. Для оказания помощи по делам, требовавшим юридического представительства в судах, Центр заключил соглашение с Косовской коллегией адвокатов, которая на сегодняшний день предоставила услуги 100 адвокатов на безвозмездной основе. Такая поддержка была важна, поскольку проблема недостаточного юридического представительства особенно сильно затрагивала женщин, пенсионеров, лиц, ищущих убежище, осужденных и лиц, переживших сексуальное насилие. В 2018 году ОБСЕ отметила, что в общей сложности она провела мониторинг 1154 судебных процессов в Косово и из них в 50 процентах случаев у сторон не было юридического представительства, а в 32 процентах представительство было только у одной из сторон, что сказывалось на качестве отправления правосудия²⁰. С 2019 года Центр при поддержке МООНК оказал помощь 2398 лицам (из них 38 процентов — женщины, примерно 26 процентов — представители меньшинств: рома, ашкали и «египтяне», 3 процента — косовские сербы)²¹.

33. Реализация МООНК некоторых стратегических инициатив в области коммуникации также способствовала повышению уровня информированности общественности и ее просвещению по вопросам доступа к правосудию в Косово. Миссия выделила средства на создание документального фильма *Not your property* («Не твоя собственность»)²², посвященного проблемам, с которыми сталкиваются женщины при осуществлении своих прав на собственность. МООНК также обеспечивала финансирование телевизионной передачи *Tempus* («Темпус»)²³, в которой обсуждались актуальные для Косово правовые вопросы. Производством передачи занимался Косовский юридический институт и, согласно его внутренней документации, у нее были самые высокие рейтинги в прайм-тайм по вторникам.

34. МООНК оказывала еще один вид поддержки в рамках одной из своих остаточных исполнительных функций. Так, МООНК продолжала содействовать

¹⁹ Косовское агентство по оказанию бесплатной юридической помощи является официальной структурой, которое регулирует оказание бесплатной юридической помощи.

²⁰ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Justice monitor (2018).

²¹ Данные предоставлены Косовским юридическим институтом.

²² Промо-ролик документального фильма, URL: www.youtube.com/watch?v=i21OL11Gm8&t=29s.

²³ URL: www.youtube.com/watch?v=jY2OKIQWgSk&list=PLdZvL5MTAKShncEzUrSJCUIY29-wIHhbBS.

заверению личных документов и документов, связанных с учебой и работой, чтобы их можно было использовать в странах, не признавших независимость Косово. Благодаря этой деятельности у жителей Косово появилась возможность получить доступ к государственным услугам и осуществлять свои права, например работать или учиться за пределами Косово и обращаться с заявлениями о назначении пенсии. С 2008 года по 2022 год было засвидетельствовано и заверено около 39 000 документов²⁴. За период 2008–2018 годов доля документов, касавшихся пенсии, составила около 70 процентов от всех документов, представленных для заверения.

35. В рассматриваемом периоде доля бюджета, которая выделялась на оказание юридической помощи в Косово, начала сокращаться с 2018 года и оставалась на низком уровне, а именно составляла 4 процента от общего бюджета судебной системы²⁵, тогда как члены Совета Европы ежегодно выделяли на эти цели в среднем 11 процентов бюджета²⁶. За этот период МООНК направила на программные мероприятия, связанные с оказанием бесплатной юридической помощи, около 422 000 евро, что эквивалентно годовому бюджету Косовского агентства по оказанию бесплатной юридической помощи²⁷. Несмотря на этот существенный вклад, поддержка, как говорилось ранее, была ограничена лишь финансированием деятельности отдельных партнеров-исполнителей и ее следовало расширить, чтобы устранить структурные недостатки в сфере предоставления бесплатной юридической помощи в Косово, а также более эффективно информировать о масштабах и важности оказанной Миссией поддержки, направленной на облегчение доступа к правосудию.

36. Так, заинтересованные стороны называли доступ к правосудию для лиц, переживших гендерное насилие, в качестве одной из областей, которой субъектам, занимающимся вопросами обеспечения верховенства права, в частности МООНК, необходимо уделять больше внимания и в которой им следует принимать больше стратегических мер. Притом что власти признали, что имеющиеся данные занижены, согласно доступным сведениям количество зарегистрированных случаев гендерного насилия за период 2016–2022 годов увеличилось на 48 процентов (см. рисунок IX). Чтобы решить эту проблему, в 2022 году Министерство юстиции приступило к реализации Стратегии по защите от домашнего насилия и насилия в отношении женщин. Эксперты по вопросам верховенства права, с которыми проводились консультации, согласились с тем, что правовые рамки Косово по борьбе с гендерным насилием являются одними из самых передовых в Европе, однако их внедрение и применение на практике по-прежнему сопряжены с трудностями. В связи с этим перед МООНК открылись неиспользованные возможности для расширения в будущем масштабов своей работы по обеспечению доступа к правосудию в поддержку законных прав лиц, переживших гендерное насилие, поскольку Миссия обладает сравнительным преимуществом в плане доступа к уязвимым группам и общинам меньшинств, а также к местным органам власти на муниципальном уровне, которые, согласно Стратегии, отвечают за предоставление лицам, пережившим такое насилие, услуг по оказанию помощи на местном уровне, за разработку программ для правонарушителей и за проведение учебной подготовки для местных субъектов.

²⁴ Данные Управления МООНК по вопросам верховенства права.

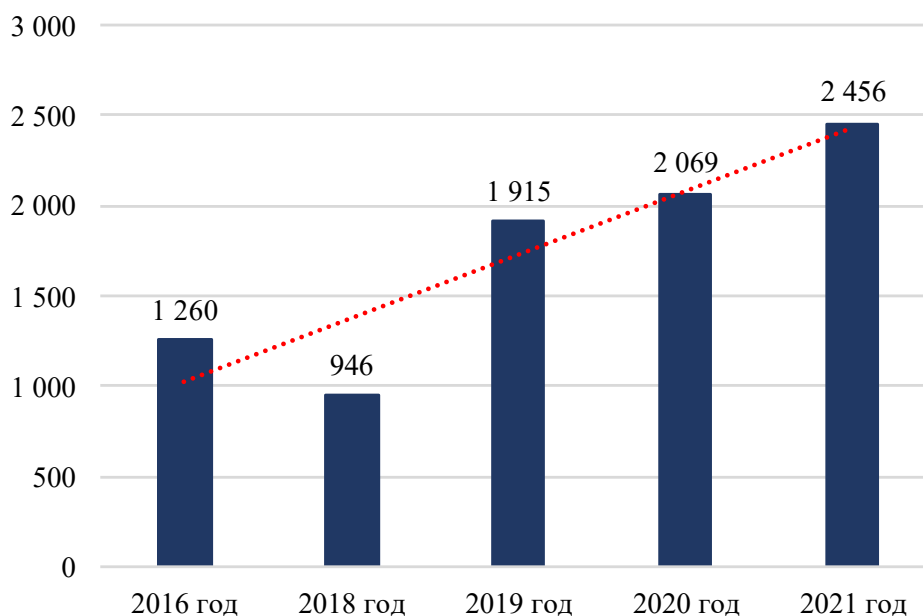
²⁵ European Commission for the Efficiency of Justice, 2022.

²⁶ Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice, European Judicial Systems Evaluation Report (Strasbourg, 2020).

²⁷ Бюджет Косовского агентства по оказанию бесплатной юридической помощи на 2020 год составлял 422 698 евро, но из-за кризиса, вызванного пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), был сокращен до 307 393 евро.

Рисунок X

Число случаев домашнего насилия, о которых было сообщено в Косовскую полицейскую службу



Источник: годовые доклады Омбудсмана Косово за период 2016–2021 годов. За 2017 год данные отсутствуют.

3. МООНК внесла ограниченный вклад в повышение уровня компетентности и расширение многообразия субъектов, занимающихся вопросами верховенства права

37. Из четырех групп субъектов, занимающихся обеспечением верховенства права в Косово (полиция, прокуратура, судебные органы и исправительные учреждения)²⁸, МООНК меньше всего взаимодействовала с Косовской полицейской службой, немногим более — с прокуратурой, и поэтому внесла ограниченный вклад в повышение уровня их компетентности и расширение их многообразия. Миссия более целенаправленно взаимодействовала с судебными органами, о чем говорилось выше, и исправительными учреждениями, причем результаты такого взаимодействия соответствовали характеру оказанной поддержки.

38. Хотя в период 1999–2008 годов МООНК оказывала соответствующую поддержку в формировании группы полиэтнических, компетентных субъектов, занимающихся обеспечением верховенства права в Косово, что заложило основу для действующих институтов, в рассматриваемый период два основных контекстуальных фактора мешали МООНК выполнять свою роль и ослабляли ее влияние в этой области. Во-первых, по имеющимся сведениям, некоторые косовские власти не хотели напрямую получать от Миссии поддержку в стратегических вопросах, таких как развитие людских ресурсов (например, в проведении проверки судей и в вопросах, касавшихся создания потенциала для расследования сложных дел, связанных с организованной преступностью или военными преступлениями). Во-вторых, сравнительное преимущество в выполнении этих

²⁸ Службы пробации в рамках данной оценки не рассматривались.

функций было у других международных субъектов ввиду масштаба и охвата их деятельности и их признания со стороны властей Косово.

39. Взаимодействие МООНК с Косовской полицейской службой в основном ограничивалось работой Группы по международно-правовому сотрудничеству по выдаче уведомлений Интерпола о международном розыске или уведомлений с красным углом (рисунок XI). Опрошенные представители системы Организации Объединенных Наций считали МООНК эффективным связующим звеном между Интерполом, его государствами-членами и властями Косово. Однако, по мнению доноров и экспертов в области верховенства права, власти отказывались взаимодействовать с Миссией во многом именно из-за этой исполнительской функции, поскольку считали, что такая деятельность наносила ущерб самопровозглашенной независимости Косово. В связи с тем, что у сотрудников уходило значительное количество времени на выдачу таких уведомлений с красным углом, а власти никак не участвовали в этом процессе, МООНК оказывала полиции ограниченную поддержку, носившую в основном материально-технический характер, при этом часто действовала в сотрудничестве с ЮНОПС (например, при модернизации служебных помещений Группы по международно-правовому сотрудничеству в Приштине и при установке камер видеонаблюдения в северной части Косово). По некоторым сведениям, благодаря оказанному МООНК содействию в оснащении косовских лабораторий криминалистической экспертизы число перекрестных допросов и проведенных криминалистических экспертиз выросло на 30 процентов.

Рисунок XI

Число находившихся на рассмотрении у Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово дел, связанных с Интерполом



Источник: МООНК.

40. Взаимодействие МООНК с исправительными учреждениями было более масштабным и более стратегическим, при этом Миссия осуществляла одну из немногих функций, связанных с нормотворческой деятельностью, разрабатывая подзаконные акты и типовые регламенты, связанные с обращением с заключенными, реализацией их прав и созданием пенитенциарной системы. Кроме того,

в сотрудничестве с ЮНОПС и другими субъектами Миссия разработала программные мероприятия, направленные на реабилитацию заключенных в отдельных центрах содержания под стражей путем обеспечения их оборудованием (хлебопекарные печи или инвентарь, необходимый для того, чтобы заключенные могли выполнять уборку и работы по озеленению на объектах культурного наследия). Эта поддержка была высоко оценена получавшими помощь структурами, особенно в Митровице. Однако эти мероприятия проводились бессистемно, без оценки институциональных потребностей и не на основе рамочной программы действий, из-за чего возникали опасения относительно долгосрочного характера таких мероприятий.

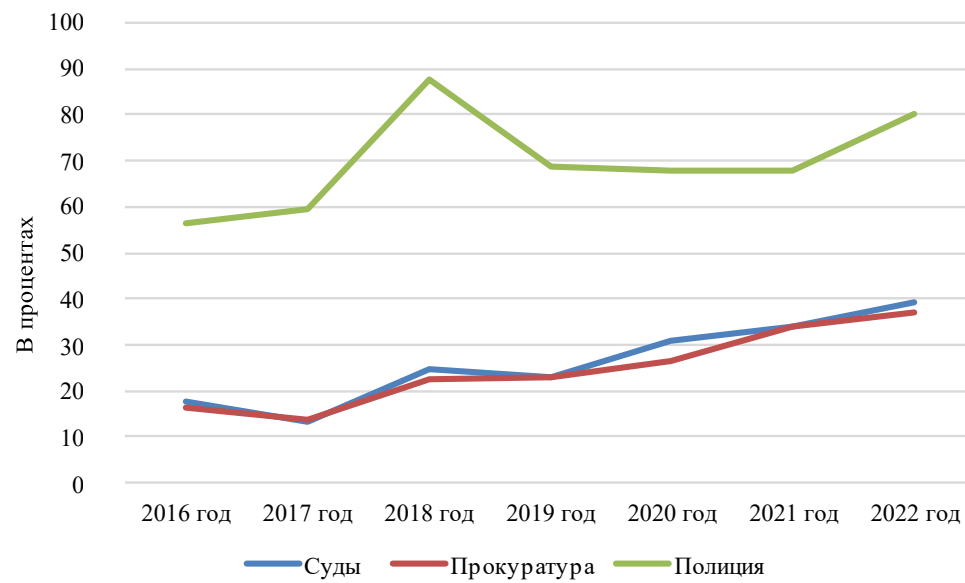
4. МООНК вносила вклад в укрепление общественного доверия опосредованно, через содействие интеграции судебных органов, что привело к повышению уровня удовлетворенности лиц, обращающихся в суд в Митровице

41. Одним из показателей достижения результатов²⁹, который МООНК использует в своих докладах об исполнении бюджета с 2015 года, является уровень удовлетворенности населения работой судебных органов, и для его определения Миссия использует результаты ежегодного опроса общественного мнения, проводимого ПРООН. Однако было трудно достоверно определить связь между деятельностью МООНК и достижением этого показателя. Причина заключалась в том, что поддержка МООНК органов обеспечения верховенства права в Косово и ее взаимодействие с ними носили ограниченный характер и что существовали переменные факторы, которыми определялось и от которых зависело доверие населения, при этом многие из них были неподвластны Миссии и могли быть установлены только по прошествии времени.

42. Тем не менее доверие населения оставалось важным показателем эффективности работы системы обеспечения верховенства права. Уровень удовлетворенности косовского населения работой судебных органов был ниже, чем работой других органов обеспечения верховенства права. По данным опроса общественного мнения ПРООН, в среднем не более 30 процентов респондентов отметили удовлетворенность работой судов и прокуратуры, несмотря на тенденцию к росту этого показателя с 2019 года (см. рисунок XII). Из всех жалоб, рассмотренных за тот же период Омбудсменом Косово, 30 процентов касались судов (см. рисунок XIII). Такие жалобы чаще всего были связаны с правом на справедливое и беспристрастное судебное разбирательство и правом на средства правовой защиты. В то же время более 70 процентов опрошенных выразили удовлетворение работой Косовской полицейской службы, фигурировавшей лишь в 5 процентах всех жалоб, рассмотренных Омбудсменом.

²⁹ Показатели достижения результатов позволяют оценить прогресс в реализации ожидаемых достижений в определенный бюджетный период.

Рисунок XII
**Уровень удовлетворенности работой органов обеспечения верховенства
права в Косово**



Источник: опрос общественного мнения ПРООН.

Рисунок XIII
Соответствующие органы власти, в отношении которых Омбудсмен Косово проводил расследования (2016–2021 годы)



Источник: годовые доклады Омбудсмана Косово.

43. На этом фоне тот факт, что в 2018 году самые высокие показатели удовлетворенности обращающихся в суды лиц в Косово были у суда Митровицы³⁰, позволяет предположить, что оказанная этому суду Миссией адресная поддержка (как отмечалось ранее) имела положительный эффект. Кроме того, опрошенные работники Суда Митровицы отметили, что оснащение залов заседаний способствовало созданию атмосферы профессионализма и позволило проводить заседания в более достойной обстановке, благодаря чему повышался уровень доверия сторон к судебному разбирательству.

³⁰ European Commission for the Efficiency of Justice (2022).

Долгосрочность

5. Деятельность МООНК в сфере верховенства права оставалась актуальной, но в основном носила материально-технический характер. Поскольку МООНК действовала в условиях ограниченного политического пространства, она не могла играть ведущую роль в непосредственном устранении касавшихся стратегического потенциала недостатков в секторе обеспечения верховенства права в Косово, выявленных местными и международными субъектами

44. МООНК в своих программах, касавшихся обеспечения верховенства права, уделяла недостаточно внимания вопросам долгосрочной эффективности. Вклад в материально-техническое обеспечение (например, оборудование, ремонт), часто ориентированный на конкретную группу получателей на тактическом уровне (например, устные переводчики, судьи), был необходим, но для устранения отрицательно сказывавшихся на всех общинах в Косово более масштабных, носящих более хронический характер недостатков (в частности, касавшихся подотчетности, независимости и обеспеченности специалистами) его было недостаточно. Сотрудники Миссии признали, что непропорционально большое количество времени затрачивалось на выполнение остаточных исполнительных функций и на рассмотрение и утверждение предлагавшихся программных мероприятий, а также отмечали трудности, связанные с крайней политизированностью обстановки, что не позволяло им сотрудничать с властями Косово в целях решения более стратегических вопросов.

45. Ввиду динамичности условий, в которых действовали органы обеспечения верховенства права в Косово, обеспокоенность по поводу отсутствия долгосрочных результатов была крайне значима. С одной стороны, к 2022 году общий показатель в области верховенства права в Косово (0,56) оказался выше среднемирового (0,55) и Косово заняло пятьдесят седьмое место из 140 стран и второе место в своем регионе³¹, согласно данным «Всемирного проекта по обеспечению правосудия»³². С другой стороны, из-за неэффективности системы, ее подверженности неправомерному влиянию и нежелания разрешать вызвавшие широкий общественный резонанс деликатные дела Европейский союз по-прежнему относил ее к развивающимся³³.

46. Доноры объясняли эти недостатки неудачной реализацией стратегий, обусловленной нехваткой бюджетных средств, старением кадров в сфере верховенства права и отсутствием специализированных структур для рассмотрения сложных преступлений в соответствии с существующими высокими международными стандартами. Кроме того, опрошенные отметили медленные темпы прогресса в политическом диалоге между Белградом и Приштиной, сокращение численности населения³⁴, безработицу среди молодежи и «утечку мозгов» (особенно из общин меньшинств) в качестве важнейших контекстуальных факторов, из-за которых возникали сомнения относительно способности системы верховенства права адаптироваться к потрясениям и реагировать на быстро

³¹ Страны в Восточной Европе и Центральной Азии с уровнем дохода выше среднего.

³² URL: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Kosovo>.

³³ European Commission (2021).

³⁴ По оценкам Статистического агентства Косово, к 2050 году население территории сократится до 1,66 миллиона человек, то есть на 11,22 процента с 1989 года. Аналогичная динамика наблюдалась во всем Балканском регионе.

меняющиеся обстоятельства³⁵. Согласно опросу 2021 года³⁶, косовские сербы назвали самыми большими проблемами в Косово политическую нестабильность (53 процента) и миграцию молодежи (51 процент).

47. На этом фоне опрошенные заинтересованные стороны высказали мнение о том, что, поскольку МООНК с 1999 года вносила вклад в создание основ системы верховенства права и у нее имеются институциональные знания и сеть, а объемы финансовых ресурсов и размер штата сотрудников Миссии и крупных доноров в области обеспечения верховенства права сопоставимы, ей следовало бы играть более активную роль. Эти заинтересованные стороны разделяют общее понимание того, что в обозримом будущем резолюция 1244 (1999) Совета Безопасности, вероятно, будет и дальше оставаться в силе, что дает Миссии возможность пересмотреть масштабы своего присутствия в Косово и в координации с другими партнерами по обеспечению верховенства права проводить стратегические мероприятия на основе более целостного подхода.

V. Рекомендации

48. Отдел инспекции и оценки УСВН выносит МООНК четыре важные рекомендации (см. таблицу 2).

Таблица 2

Рекомендации Управления служб внутреннего контроля

Рекомендация	Показатели достижения результатов
1. Улучшить систему мониторинга эффективности деятельности посредством использования данных на уровне конечных результатов, чтобы отслеживать ход осуществления программ в области верховенства права и задавать им направление.	Разработка такой системы анализа сферы верховенства права и мониторинга эффективности деятельности и представления отчетности, которая охватывала бы все первоочередные задачи в области верховенства права, и более активное использование показателей и данных Комплексной системы планирования и оценки результативности
2. Координировать усилия со всеми соответствующими структурами и субъектами, занимающимися обеспечением верховенства права, в том числе с администрацией Косово, Группой Организации Объединенных Наций по Косово и двусторонними и многосторонними субъектами, а также гражданским обществом и женскими сетями, для выработки всеобъемлющего понимания потребностей всех общин и определения совместных направлений	- Активизация информационно-просветительской деятельности и более тесное взаимодействие с администрацией Косово и международными субъектами верховенства права на стратегическом уровне - Расширение механизма координации с организациями гражданского общества и сетями общин меньшинств на всей территории Косово - Использование стратегического потенциала и ресурсов Центральные учреждений Организации Объединенных Наций, в

³⁵ В ноябре 2022 года из-за спора о номерных знаках для автомобилей косовские сербы массово уволились из государственных учреждений, в том числе с должностей, связанных с обеспечением верховенства права.

³⁶ NGO Aktiv, Attitudes of the Serbian Communities in Kosovo. URL: <https://ngoaktiv.org/wp-content/uploads/2022/12/FINAL-SRB-TREND.pdf> (на сербском языке).

Рекомендация

Показатели достижения результатов

стратегической работы с целью укрепления доверия между субъектами.	частности потенциала и ресурсов Управления по вопросам верховенства права и органов безопасности
3. Разрабатывать и интегрировать созданные и осуществляемые МООНК стратегические мероприятия, которые дополняли бы мероприятия крупных доноров и согласовывались с ними, в целях передачи институциональных знаний и содействия обеспечению долгосрочных результатов, главным образом в следующих областях:	• План Миссии по устранению критических давних недостатков в сфере верховенства права в Косово • Мобилизация и перераспределение кадровых и бюджетных ресурсов, предназначенных для осуществления стратегических мероприятий в сфере верховенства права, а также мероприятий, ориентированных на уязвимые группы населения • Увеличение количества стратегических программных и непрограммных мероприятий, о которых сообщается в бюджетных документах и документах о результатах деятельности Миссии
3.1. Разрабатывать и реализовывать мероприятия в поддержку косовских органов обеспечения верховенства права, в частности судов и прокуратуры, с целью повышения эффективности их работы путем устранения давних стратегических недостатков.	
3.2. Оказывать поддержку властям в расширении масштабов предоставления бесплатной юридической помощи на всей территории Косово, в частности уязвимым общинам.	
3.3. Предоставлять муниципальным властям рекомендации по вопросам институционализации и расширения юридических услуг по предупреждению гендерного насилия и борьбе с ним.	
4. Осуществлять более заметный и адресный стратегический обмен информацией и вести информационно-разъяснительную деятельность в целях взаимодействия с местными властями и всеми общинами на официальном и других языках, чтобы способствовать укреплению доверия к усилиям Миссии по обеспечению верховенства права, а также принятию таких усилий.	• Увеличение числа кампаний по информированию общественности и числа публикаций о деятельности, достижениях и передовом опыте Миссии, связанных с обеспечением верховенства права

Приложение*

Комментарии относительно проекта доклада, полученные от Специального представителя Генерального секретаря и главы Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово

Имею честь препроводить настоящим на Ваше рассмотрение ответ руководства на проект доклада, а также план действий по выполнению рекомендаций в соответствии с Вашим меморандумом OIOS-2023-00106 от 20 января 2023 года.

Миссия Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК) хотела бы выразить благодарность Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) за возможность представить комментарии по окончательному проекту доклада об оценке результатов, достигнутых благодаря вкладу Миссии в дело обеспечения верховенства права. МООНК признает важность этой оценки и с удовлетворением отмечает, что она была проведена тщательно и на основе консультаций.

Обеспечение верховенства права остается приоритетом для МООНК, а также имеет первостепенное значение для гарантии стабильности, управления и развития Косово. Действуя в сложных условиях, Миссия продолжала последовательно прилагать усилия по поддержке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных приоритетов посредством информационно-пропагандистской работы, мониторинга и представления отчетности, выполнения остаточных исполнительных функций и осуществления программных мероприятий в рамках юрисдикции Косово.

В целях поддержания стабильности и укрепления верховенства права посредством проведения своих программных мероприятий Миссия, сотрудничая с организациями гражданского общества и Группой Организации Объединенных Наций по Косово, в частности ПРООН, содействовала i) интеграции судебных органов в северной части Косово, ii) расширению доступа к правосудию для всех, iii) предоставлению бесплатной юридической помощи уязвимым группам населения, iv) повышению оперативности реагирования учреждений, v) улучшению судебного делопроизводства и сокращению числа незавершенных дел посредством найма помощников по лингвистическому обеспечению и по юридическим вопросам, vi) обновлению систем архивирования и vii) модернизации инфраструктуры и оборудования залов суда во время пандемии COVID-19, viii) борьбе с гендерным насилием и ix) совершенствованию работы служб по вопросам правосудия в отношении несовершеннолетних и исправительных учреждений.

В связи с политическими событиями и событиями в сфере безопасности в северной части Косово в последнем квартале 2022 года, кульминацией которых стало увольнение косовских сербов из учреждений, занимающихся обеспечением верховенства права, потребуются значительные усилия для сохранения и восстановления важных достижений прошлых лет, обеспечения институциональной сплоченности и эффективного предоставления услуг в целях

* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора представляет полный текст комментария Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово. Эта практика была введена в соответствии с резолюцией [64/263](#) Генеральной Ассамблеи по рекомендации Независимого консультативного комитета по ревизии.

укрепления верховенства права и демократического благого управления, а также нормализации отношений.

Что касается рекомендаций УСВН, то Миссия уже работает над укреплением сотрудничества и координации с местными властями и гражданским обществом в Косово и вместе с Группой Организации Объединенных Наций по Косово и другими партнерами продолжает наращивать усилия в областях совместной стратегической деятельности, дополняя деятельность и используя сравнительные преимущества каждой заинтересованной стороны. Это облегчит передачу институциональных знаний и будет способствовать обеспечению долгосрочного характера результатов в отмеченных в проекте доклада областях, а также поможет укрепить доверие между субъектами, занимающимися обеспечением верховенства права, и между общинами, а также доверие общин к государственным учреждениям. МООНК также занимается совершенствованием своей системы мониторинга эффективности деятельности посредством использования данных на уровне конечных результатов, чтобы отслеживать свои усилия в деле обеспечения верховенства права и задавать им направление. Кроме того, Миссия осуществляет более заметный и адресный стратегический обмен информацией и ведет информационно-разъяснительную деятельность в целях взаимодействия с местными властями и общинами на их языках, чтобы укреплять доверие к усилиям Миссии по обеспечению верховенства права и расширять поддержку таких усилий.

Мы изучили результаты оценки и рады сообщить Вам, что принимаем четыре рекомендации, изложенные в проекте доклада, и приступили к принятию соответствующих мер. Мы уверены, что оценка и вынесенные по ее итогам рекомендации укрепят вклад Миссии в дело обеспечения верховенства права, мира, безопасности и осуществления прав человека.

Пользуясь предоставленной возможностью, хотел бы поблагодарить Вас и Ваш персонал, принявший участие в оценке, за выдающийся профессионализм и сотрудничество.
