



# Децентрализация принятия решений – путь к надлежащему управлению

Для Миссии в Скопье это не просто модный лозунг

Вопросы децентрализации могут показаться не самой захватывающей темой, но Миссия ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта и власти принимающего государства воодушевлены достигнутыми в прошлом году успехами по воплощению таких сухозвучащих концепций, как “создание потенциала” и “надлежащее управление”, в живую, реальную практику.

## МАРК НАФТАЛЕН

Отдел по реформе государственного аппарата, расположившийся на шестом этаже здания Контрольной миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта, занимается исключительно вопросами местного управления и децентрализации. Ее цель – содействовать эффективной и оперативной передаче различных полномочий центрального правительства страны 85 органам самоуправления – администрациям 84 муниципалитетов и городским властям Скопье.

Вернемся на минуту в начало 2001 года. В северных и западных районах бывшей югославской Республики Македонии разгорается вооруженный конфликт. Албанское население, считающее себя серьезно недопредставленным в госу-

дарственной и общественной жизни, требует от правительства значительного расширения своих прав. После посреднических усилий международного сообщества, включая ОБСЕ, между противостоящими сторонами 13 августа 2001 года подписывается мирный договор – Охридское рамочное соглашение.

В этом документе, ознаменовавшем собой официальное прекращение семимесячного конфликта, предусматривалось удовлетворение нескольких ключевых требований этнических албанцев. Среди них – “создание децентрализованных органов государственного управления” (статья 3) и “недискриминация и справедливое представительство” (статья 4) в органах власти.

Важные положения этих двух статей лежат в основе нынешнего процесса децентрализации. Хотя сама идея передачи полномочий на места и не была новостью для страны, положения Охридского рамочного соглашения способствовали ее воплощению в жизнь.

В соглашении недвусмысленно говорится о необходимости непосредственной передачи местным органам многих функций центрального правительства:

Город Желино, март 2006 года.  
Сотрудник Миссии ОБСЕ Заге Филиповский информирует чиновников местной администрации о процессе децентрализации управления и вопросах участия граждан.  
Фото: ОБСЕ/Марк Нафтален

“... Расширение компетенции будет касаться прежде всего сферы общественных служб, городского и сельского планирования, охраны окружающей среды, развития местной экономики, культуры, местных финансов, образования, социального обеспечения и здравоохранения”. (Статья 3.1)

После установления мира правительством был предпринят ряд масштабных реформ, призванных подготовить почву для далеко идущей программы децентрализации. В частности,

- в конституцию были внесены поправки, в результате которых албанский язык стал официальным в некоторых районах;
- принят закон о местном самоуправлении, по-новому определяющий круг юридических обязанностей муниципалитетов;
- в марте и апреле 2005 года под наблюдением Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) состоялись выборы в муниципальные органы власти. На них были избраны в общей сложности 85 мэров и 1341 депутат муниципальных советов.

В июле 2005 года, когда необходимые условия были наконец созданы, официально стартовал “промежуточный” процесс децентрализации, рассчитанный на пробный период в два года. Избранные по всем правилам муниципальные чиновники впервые в истории получили право принимать решения по таким вопросам местного управления, которые раньше решались лишь в центре.

Аче Кочевский, мэр городка Велес, на 85 процентов населенного македонцами, хорошо понимает, как много значат эти перемены.

“Граждане стали активно участвовать в принятии решений через публичные дебаты, слушания и встречи, – говорит он. – В то же время мы – мэры и члены муниципальных советов – не отсиживаемся в своих кабинетах и не ждем, чтобы люди приходили к нам на прием; мы сами едем говорить с ними в деревнях и поселках”.

“Децентрализация власти и передача полномочий муниципалитетам способствуют надлежащему управлению, транспарентности, демократизации и административным реформам, – считает



МИССИЯ ОБСЕ В СКОПЬЕ/МАРК НАПОЛЕН

руководитель Миссии в Скопье посол Карлуш Паиш. – Очень большую роль в этой области играет человеческое измерение, и у ОБСЕ есть все для того, чтобы оказывать необходимую помощь”.



В пятидесяти километрах к северо-западу от Скопье, посреди некогда кризисного района, прилегающего к Тетово, расположен поселок Боговинье. Картина здесь во многом та же, что и в любой другой деревушке этой страны: старики покуривают за столиками в кофейнях, спешат на рынок женщины, тракторы развозят работников по полям.

И все же человеку, впервые прибывшему из столицы, кое-что здесь кажется необычным. Нигде не видно привычных в этих местах монастырей, а вывески и названия улиц написаны на незнакомом языке.

Дело в том, что, как и во многих других прилегающих к Косово районах страны, большинство 30-тысячного населения Боговинье – по происхождению албанцы. Не удивительно, что идея децентрализации здесь чрезвычайно популярна. Она означает, что делами муниципалитета, по выражению местного жителя Неби Манири, могут управлять “албанцы для албанцев”. “Мы ощущаем себя гораздо более причастными к принятию решений, касающихся нашего города, – говорит он, – и, естественно, чувствуем к себе больше уважения”.

Тетово: децентрализация должна позволить албанскому и другим меньшинствам активнее участвовать в принятии решений.

### Расширение полномочий 84 муниципалитетов и городской администрации Скопье Основные факты о помощи ОБСЕ

- организация региональных конференций по децентрализации и руководство их проведением;
- подготовка более тысячи муниципальных чиновников по всей стране;
- создание 15 муниципальных комиссий по гендерному равенству при органах местного самоуправления;
- поддержка проведения крупного семинара с участием мэров и других должностных лиц по вопросу о создании межобщинных комиссий в рамках Закона о местном самоуправлении;
- издание и распространение 2000 экземпляров различных пособий по местному налогообложению;
- укрепление потенциала местных НПО в вопросах децентрализации;
- создание телефонной справочной службы, учреждение центра по информированию граждан и финансирование специальных публикаций на темы децентрализации;
- создание базы данных, включающей информацию о 1500 органах районного самоуправления;
- модернизация компьютеров в муниципалитетах, обеспечивающая возможность обработки местной финансовой документации.

Однако реальная роль местного самоуправления, заметно отличающаяся от роли прежних властных структур, многим до сих пор не ясна.

“Люди по-прежнему не вполне понимают, что им дает децентрализация, – говорит мэр Боговинье Невзат Элези. – Жители бывшей Югославии намного лучше представляли себе, что должны делать органы местного самоуправления – так называемые “месны заедници”.

Поскольку успех децентрализации зависит от того, насколько хорошо граждане информированы об обязанностях вновь избранных ими должностных лиц, Миссия ОБСЕ организует информационные кампании по всей стране. По крайней мере один созданный ею информцентр для населения функционирует и в северном муниципальном округе Куцер-Сандево, позволяя гражданам следить за тем, чем в последнее время занимались их представители, и предлагая им изданные при поддержке ОБСЕ брошюры и листовки.

Ценность таких пояснительных материалов особенно велика в северных и западных областях, где горный рельеф местности затрудняет регулярные контакты местных должностных лиц с населением.

Миссия также выделила средства на подготовку и публикацию справочников и пособий для обучения муниципальных чиновников работе по составлению бюджетов и подготовке финансовой отчетности. В дополнение к этому совместно с Ассоциацией муниципалитетов организована серия учебных семинаров-практикумов.

В работе по децентрализации особенно помогает то, что Миссия действует в Скопье еще с сентября 1992 года, являясь самой “долгоживущей” из всех структур Организации на местах. Опираясь на свой богатейший опыт и отличное знание местных условий, ОБСЕ может предложить широкий ассортимент услуг по технической поддержке, учитывающих специфические потребности и чаяния жителей тех или иных муниципальных округов.

Хорошим примером может служить Куцер-



Полученное от ОБСЕ новое оборудование для перевода облегчает диалог между разноязыкими жителями Куцер-Сандево.



Сандево, из 8000 жителей которого 37 процентов говорят на македонском языке, 29 – на сербском и 23 – на албанском. Недавно ОБСЕ предоставила в распоряжение местных властей оборудование для синхронного перевода, и теперь участники встреч могут следить за ходом дискуссии на более понятном им языке.

“Инициативы такого рода помогают взаимному сближению различных населяющих город общин, давая им реальную возможность воспользоваться преимуществами поликультурной среды, – говорит Филипп Штиль, – заведующий отделом по реформе государственного аппарата, где работает 11 человек. – Эта техника предназначена не только для заседаний муниципального совета: ею пользуются также местные НПО и граждане в ходе открытых дебатов о местных проблемах”.

Начатый год тому назад процесс децентрализации сегодня развивается многообещающе, помогая продвигать страну по пути вступления в ЕС.

“Принцип полиэтнического общества прочно закреплен в вашей конституции и реализуется сейчас по всей стране, – указал председатель Европейской комиссии Хосе Мануэл Баррозу, выступая в национальном парламенте в начале этого года. – Многообразие стало залогом сохранения единства в масштабах государства”.

В апреле Действующий председатель ОБСЕ Карел де Гухт, обращаясь к той же аудитории, высказался не менее оптимистично: “Децентрализации является позитивным фактором общего улучшения межэтнических отношений. Она умножает контакты между разными общинами, причем не только на внутримunicipальном уровне, но и между соседними муниципальными округами. ОБСЕ будет и впредь активно поддерживать этот процесс”.

Мэр Невзат Элези считает, что жителям Боговинье необходимо разъяснять, как децентрализация отразится на их жизни.

**Марк Нафтаден работал в отделе по реформе государственного аппарата Миссии ОБСЕ в Скопье по предотвращению распространения конфликта и являлся наблюдателем БДИПЧ на общенациональных выборах в муниципальные органы власти в 2005 году.**

