

Абдылдаева К.А.

ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУН ӨНҮГҮҮСҮНҮН
ЭЛ АРАЛЫК ҮЛГҮЛӨРҮ ЖӨНҮНДӨ

К.А. Abdyldaeva

INTERNATIONALE MODELLE DER LOKALEN REGIERUNG ENTWICKLUNG

УДК:338-9.005

Макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уюштуруу типтери жана үлгүлөрүнүн көптөгөн түрлөрү каралды.

Das Papier beschreibt die Arten und Arten der Organisation der lokalen Regierungen.

Дүйнөлүк практикада Өз алдынча башкаруунун уюштуруу типтери жана үлгүлөрүнүн көптөгөн түрлөрү белгилүү. Өз алдынча башкаруу тутумунун түзүлүүсүнүн өзгөчөлүктөрү мамлекеттин саясий режимине, мамлекеттик түзүлүшүнө жана административдик-территориалдык бөлүнүүсүнө жараша болот.¹

Мамлекеттик башкаруу тутумунун уюштурулуусуна болгон жаңы мамилелерди издөө башкаруунун рационалдуулугунун салттык түрүнөн баш тартууга жана социалдык тутумдардын өз ара уюштурулуусуна өз алдынча башкаруу процесстеринин актуалдаштырылуусуна, ошондой эле мамлекеттик башкаруунун социалдык эффективдүүлүгүнүн жогорулашына алып келди.

Жаңы коомдук менеджменттин жана жетекчиликтин учурдагы концепциялары мамлекеттик башкаруунун жогорку жыйынтыктуулугуна, чечимдерди кабыл алуудагы саясий плюрализмге, башкаруу иерархиясынын төмөнкү деңгээлдерине ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүгө, башкаруунун көбүрөөк балансталып бөлүштүрүлүүсүнө, жоопкерчиликке жана эсеп берүүчүлүккө, жарандардын катышуусун өнүктүрүүгө жана кеңейтүүгө басым жасайт.

Мамлекеттик башкаруу менен өз алдынча башкаруунун оптималдуу катышы тарыхый, улуттук жана географиялык өзгөчөлүктөрдөн улам ар мамлекетте ар түрдүү болот. Мында административдик-территориалдык түзүмдүн жайгашуусунун өзү өз алдынча башкаруу өлкөнүн мамлекеттик түзүлүшүнүн ажырагыс бөлүгү болуусун божомолдойт. Ушундан улам жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгүн жөнгө салуучу укуктук ченемдеринин базасын иштеп чыгууда дүйнөлүк тажрыйбага кайрылып, бардык топтолгон илимий-теориялык жана практикалык потенциалды колдонуу абзел.

Батыш мамлекеттеринде муниципалитет өз алдынча башкаруучу жамаатты билдирет. Өз алдынча башкаруу органы жана ал жайгашкан имарат да ушундай аталат. Демек, муниципалдык деген - бул

мамлекеттик түзүмдөрдөн айырмаланып өз алдынча башкаруучу жамааттарга тиешелүү дегенди билдирет.

“Өз алдынча башкаруу” түшүнүгү чет өлкөлүк адабияттарда эки мааниде колдонулат.

Кең маанисинде бийликтин өкүлчүлүктүү органдарына ээ болгондуктан мамлекетти өз алдынча башкаруучу уюм катары караса болот, анын түзүмүндөгү парламент өз алдынча башкаруу органы болуп эсептелет.

Учурдагы батыш адабияттарында «өз алдынча башкаруу» термини тар мааниде колдонулуп, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун синоними катары берилүүдө. Бул учурда кандайдыр бир административдик-территориалдык бөлүктүн чарба жана башка иштерин борбордук бийликтин өкүлдөрү эмес ал жердин жашоочулары бийлейт деген туюнтулат. Ушул гана мааниде өз алдынча башкаруу мамлекеттик укуктун өз алдынча институту катары берилет.

Ошентип өз алдынча башкаруу жергиликтүү иштер жалпы мамлекеттик иштерге каршылашкан жерде пайда болот. Мунун негизинде бийликтин борбордук жана жергиликтүү органдарынын компетенциясынын чөйрөсүн чектөө жана акыркылардын өз алдынчалыгы гана эмес, алардын өз ара көз карандысыздыгы да божомолдонот. Мында, албетте, өкмөт мамлекеттик суверенитеттин алып жүрүүчүсү болуп кала берет да, өз алдынча башкаруу институттары болсо жогорку бийлик тастыктаган таризде жана чекте иш алып барышат. Башкача айтканда, биринчи учурда жогорку бийлик жөнүндө, экинчиде - мыйзам алдындагы бийлик жөнүндө кеп болууда.

Принципиалдык көз карашка ылайык бул өзгөчөлүк өтө чоң мааниге ээ, анткени бул эки институттун карама каршылыгын көрсөтөт. Ошону менен бирге практикада компетенция чөйрөлөрү жана өз алдынча башкаруу институттарынын мамлекеттик-укуктук макамы мамлекеттин анын органдары аркылуу белгиленген компетенциясы менен белгилүү деңгээлде айкалышат, ал эми өз алдынча башкаруу ушунчалык түрдүү формаларга ээ болуп, бул каршылаштыруу бир четтен маанисин жоготот.

Марксистик теорияга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу жер-жерлерде кандайдыр бир иштердин топтомун жергиликтүү калктын үстөмдүк кылуучу классы тарабынан тандалган ыйгарым укуктуу өкүлдөрү жүргүзүүчү мамлекеттик башкаруу катары каралат. Чындыгында эле шайлоо мыйзамдары жана уюштуруу усулдарынын тутуму башкаруу органдарында үстөмдүк кылуучу класстын кызыкчылыктарын жетишээрлик камыз кылган.

¹ Зеевальд, Оттфрид: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах. Местное самоуправление: теория и практика // Под общ. ред. Г. Люхтерхандт. - М.: Фонд Ф. Науманна, 1996г.-С. 45-53

Түрдүү мамлекеттердеги өз алдынча башкаруу тутумунун маңызы жана анын генетикалык өзгөчөлүктөрү мыйзам чыгаруучуларда өз алдынча башкаруунун үстөмдүк кылган теориясына байланыштуу болот. Бирок ар мамлекеттердеги өз алдынча башкаруунун индивидуалдык өзгөчөлүктөрүнө карабастан, анын жеке өзүнө тиешелүү болгон, аны борбордук мамлекеттик бийликтен айырмалап турган өзгөчөлүктөрдү белгилөөгө болот².

Биринчиден, бул өзгөчөлүк бийлик мүнөзүндө. Жогоруда белгиленгендей, мамлекеттик бийлик эгемендүү бийлик, жогорку бийлик, ал эми жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары борбордук бийлик белгилеп берген чете жана таризде гана иш алып барат.

Экинчиден, бул борбордук жана жергиликтүү бийликтин компетенция чөйрөнүн чектөө, б.а. жергиликтүү өз алдынча башкарууга тиешелүү иштердин топтомун аныктоо. Тигил же бул деңгээлде бул чектөө бардык жерде жүргүзүлөт.

Үчүнчүдөн, бул кандайдыр бир деңгээлде каражаттын өз алдынча булагы. Эгер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өз функцияларын аткаруу үчүн тигил же бул каражаттар берилбесе, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын мамлекетти башкаруу боюнча укуктарга ээ болгон өзгөчө субъекти катары кароого болбойт.

Төртүнчүдөн, территориалдык жактан чектелген шайлоо принцибинин болуусу; бирок бул сапат борбордук жогорку бийликке да тиешелүү, андыктан бул эки түшүнүктү айырмалоодо колдонула албайт.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын калыптануусунун конкреттүү үлгүсүн аныктоо Кыргыз Республикасындагы реформаларды андан ары жүргүзүүнүн маанилүү элементи болуп эсептелет.

Өлкөдө жарандык коом жана өз алдынча башкаруунун элементтери бар болгон учурда гана өз алдынча башкаруу, жарандардын мамлекетти башкарууга катышуусу катары, ийгиликтүү иштеши мүмкүн. Мына ошол үчүн жергиликтүү деңгээлде партиялардын, союздардын жана бирикмелердин болушу чоң мааниге ээ. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу маселелерин саясий эмес деп баалап ишке ашыруу мүмкүн эмес. Нагыз саясий жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу маселелерин чукул бөлүп кароо демократиялык эмес мамлекеттер жөнүндөгү көз караштарга жакын болуп калат. Коммуналдык деңгээл жалпы саясий системанын демократиялык инфраструктурами курууда негизги ролду ойнойт. Бул деңгээлдеги ишмердүүлүк жарандар тарабынан саясий ишмердүүлүк катары бааланат.

Учурда илимий булактарда өз алдынча башкаруунун төрт базалык үлгүсүн айырмалашат: англосаксондук, континенталдык, аралаш жана советтик³.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун англосаксондук үлгүсүндө (Австрия, Улуу Британия, Канада, АКШ жана башка)⁴ жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары “формалдык түрдө белгиленген ыйгарым укуктардын чегинде автономилуу түрдө иш алып баруучу катары каралып, төмөнкү деңгээлдеги органдарын жогоркуларга түздөн-түз баш ийүүсү жок болот”⁵. Бул үлгүгө ошондой эле жер-жерлерде жергиликтүү өкүлчүлүктүү органдардын үстүнөн кам көрүп турган борбордук бийликтин өкүлчүлүктүү органдарынын жок болуусу жана саясий процесстердин улуттук жана жергиликтүү деңгээлде бөлөктөнүп жүргүзүлүүсү мүнөздүү.

Жергиликтүү бийликтин ишмердүүлүгүн көзөмөлдөө көбүнчө кыйыр жолдор менен: борбордук министрстволор жана сот органдары аркылуу ишке ашат⁶.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын саясий системадагы ордун жана ролун сыпаттоодо, алар мамлекеттик механизмдин түзүмдүк бөлүгү болуусуна басым жасалат. Маселен, Улуу Британияда бийлик түрдүү деңгээлде шайланган кеңештердин (графстволордун, шаарлардын, райондордун) колунда болот⁷.

Чет өлкөлөрдүн конституциялык укугу Улуу Британияны өз алдынча башкаруунун классикалык мамлекети катары аныктайт, мында “өз алдынча башкаруу” түшүнүгү англиялык ички мамлекеттик бийликтин уюштурулуу өзгөчөлүгү катары түшүндүрүлөт. Ошону менен бирге “өз алдынча башкаруу” термини англиялык мыйзамдар жыйынында да, конституциялык укуктун англиялык изилдөөчүлөрүнүн лексиконунда да кездешпегендигин белгилеп кетүү зарыл. Бул нерсе аталган түшүнүк англиялык юристтер үчүн, биринчи иретте саясий катары, XVIII кылымдын аягында гана илимий лексиконго кирип, англиялык мамлекеттик түзүлүштү улуттун парламенти тарабынан өз алдынча башкарылуучу катары мүнөздөлүүсү менен түшүндүрүлөт. Башкача айтканда, бул термин король менен парламенттин ортосунда компромисске жетүү менен, таажынын бийлиги негизинен ички башкаруу жаатында да жоюлуп, англиялык улут өзүн өз алдынча жана көз карандысыз башкарып калгандыгын түшүндүргөн.

Дүйнө өлкөлөрүнүн көбүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун континенталдык (француздук) үлгүсү таркалган. Башкаруунун бул үлгүсү жер-жерлерде мамлекеттик түздөн-түз башкаруу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун айкалышуусуна негизделген. Бул үлгү ошондой эле жергиликтүү башкаруу менен өз алдынча башкаруунун жогорку даражада боболоштурулуусу менен мөнүздөт. Ал болсо борбордук бийликтин жергиликтүү органдардын үстүнөн көзөмөл жүргүзүүсүндө байкалат.

Францияда да “өз алдынча башкаруу” термини

² Грин Д.Дж. Возращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства/пер. с англ. М.: Новое изд-во, 2009.

³ Виктор Романюк// Международный опыт децентрализации и развития местного самоуправления.

⁴ Chandler J.A. Local government today. Manchester: Manchester University Press, 2001.

⁵ Государственное право буржуазных и освободившихся стран. - М., 1988. -418-419-6.

⁶ Ошол эле жерде 26-27-6.

⁷ А.Черкасов Сравнительное местное управление: теория и практика. - М., 1998. - 26-27-6.

колдонулбайт. Анын орду “борборсуздаштыруу” (децентрализация) же “муниципалдык бийлик” деген терминдер менен толтурулган. Жергиликтүү башкаруу тутумунда башкы роль префекттерге тиешелүү. Алар өкмөт бийлигинин өкүлдөрү болуп эсептелишет жана жергиликтүү органдардын ишмердүүлүгүнүн бардык багыттарын аныкташат.

Франция жер-жерлерде бийликти уюштуруунун үч деңгээлдүү тутуму белгилүү: коммуна, департамент, регион. Ошол эле учурда мында беш деңгээлдүү административдик-территориалдык бөлүштүрүү орун алган: коммуна, кантон, округ, департамент жана регион. Кантондор жана округдар негизинен жеке бийлик органдарына ээ эмес да, көбүнчө шайлоо округдары болуп саналат⁸.

Бир катар мамлекеттерде (Австрия, Германия, Япония) жергиликтүү өз алдынча башкаруу англосаксондук да, континенталдык да үлгүлөр менен окшоштуктарга ээ. Мындан сырткары аталган мамлекеттердеги жергиликтүү башкаруу айрым бир өзгөчөлүктөргө да ээ болгондуктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аралаш үлгүсү жөнүндө кеп курууга болот.

Чет мамлекеттерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандарды мамлекет менен байланыштыруучу, алардын мамлекетти башкарууга катышуусун камсыздоочу эң маанилүү принциптердин бири катары каралат. Жеке жаран үчүн мамлекет көбүнесе кандайдыр бир абстракттуу институт катары эле элестеп, анын бар болуусу салык төлөгөндө же полиция менен аракеттенгенде гана сезилет. Жергиликтүү деңгээлдеги маселелерди чечүүгө жарандарды тартуу менен жамаат, уезд же округ аркылуу жарандын мамлекет менен байланышы түзүлөт: ал “өзүнүн” спорт аянтчасын курууга, өрт коопсуздугун уюштурууга, өз бирикмелери аркылуу маданиятты өнүктүрүүгө катышат. Бул ишмердүүлүк жогору жактагы чиновниктерге эмес жергиликтүү калкка жакшыраак белгилүү болгон жергиликтүү өзгөчөлүктөрдү жана жергиликтүү керектөөлөрдү эске алуу менен жүргүзүлөт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу менен демократиялык, укуктук мамлекеттин дагы бир бийлигин “горизонталдык түрдө” аткаруу. Мыйзам чыгаруу жана сот бийлиги болуп бөлүнүү принциби менен биргеликте бийликтин “вертикалдык” бөлүнүү принциби да байланышкан. Атаандаш бийлик субъектилери канчалык көп болсо, демократиянын кепилдиктери ошончолук жогору болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандарга башкарууга гана түздөн-түз катышууга мүмкүндүк бербестен, жер-жерлерде мамлекеттик органдардын ишмердүүлүгүн көзөмөлдөөгө жол ачат⁹.

Жамаат мүчөлөрүнүн мыйзам чыгаруу органдарында жана анын курамын шайлоодо гана катышуусу эмес, анын бир катар башка формалары да: мыйзамдарга өзгөртүү киргизүү боюнча жарандар-

дын демилгеси, “жарандардын чечими” деп аталчуулар, жашоочулардын чогулуштары, сурам-жылоосу, референдумдар колдоого алынат.

Мында жарандардын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шайлоо органдарында профессионалдык эмес түрдө катышуусу мааниге ээ. Бирок чоң шаарлардагы кеңештер буга кошулбайт, алар профессионалдашууну талап кылат да бюрократиянын пайда болуусун, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун маңызын - жарандарга жакын болууну – маанисин жок кылуу коркунучун жаратат.

Чет мамлекеттерде жергиликтүү өз алдынча башкарууга эки, карама-каршы мамиленин болушу белгилүү. Биринчиси жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эркиндигин, жергиликтүү жамааттын бардык көйгөйлөрүн өз алдынча жана өз жоопкерчилиги астында жөнгө салынуусун божомолдойт.

Экинчиси Франция же Англиядагыдай жамааттар тарабынан мамлекет өткөрүп берген гана маселелердин, тапшырмалардын тутумун аткарылуусун болжолдойт.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун биринчи тибине ылайык чектелген мыйзам чыгаруу шартында мыйзам чыгаруучу жамаат өз моюнуна албаган ар бир тапшырманы легитимдөөгө муктаж. Тескерисинче, тапшырмалар тутумунун болуусу жамааттар мамлекеттен аткаруу учун тапшырмаларды алууга милдеттуу деп эсептейт¹⁰. Жамааттардын маселелери мында милдеттүү, алардын аткарылышы коммуналдардын жашоосу кадимкидей өтүүсү үчүн жасалган (суу менен камсыздоо, өрт өчүрүүчү, калдыктарды жок кылуу, курулуш жана жолдорду калыбына келтирүү жана ондоо ж.б.), жана өз ыктыяры менен моюнуна алган болуп бөлүнөт.

Жогоруда айтылгандан жалпы европалык интеграция процесстери катары бардык европа өлкөлөрүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ролу андан да жогорулоо тенденциясы көрүнүүдө. Федеративдик да, унитардык да мамлекеттер мамлекеттик башкарууда барган сайын бийликтин жергиликтүү органдарын активдүүрөөк колдонууда Мындай саясат мамлекет жана коомдун институционалдык уюштурулуусунун жаңы принциби – субсидиардуулук принцибин колдонуу менен шартталган.

Европа бирлигинин негизин так ушул принцип түзөт. Маастрихт келишиминин преамбуласында мындай деп айтылган: “Бул келишим, чечимдер болушунча жарандарга жакын деңгээлде чечилген, Европа элдеринин ортосундагы мындан да жакын бирликти түзүү процессинин жаңы этабын арчысы болот”. Мындай деңгээл катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу каралат.

Субсидиардуулук принциби башкаруунун жогорку деңгээли төмөнкү деңгээл эффективдүү башкарууну эффективдүү жүргүзө албай калган учурларда гана анын ишмердүүлүгүнө кирише алуусуна негизделген.

⁸ Протеин С.В. Петрушина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. - М.: Аспект Пресс 2001 - 262-264-б.

⁹ Местное самоуправление Баварская школа управления. Мюнхен, 1996. -33-39-б.

¹⁰ Зеевальд, Оттфрид: Значение местного самоуправления и его модели в европейских странах. Местное самоуправление: теория и практика.//Под общ. ред. Г. Люхтерхандт. - М.: Фонд Ф. Науманна, 1996г.-С.

Субсидирадуулук башкаруунун жогорку деңгээлдеринин төмөнкү деңгээлдегилердин ишине кийлигишүүсү белгилүү шартта гана, бул кийлигишүү мыйзамдуу жана максаттуу болгон учурда гана жол берилгендигине негизделет. Мындан улам, бийликтин жогорураак деңгээлинин төмөнүрөөк деңгээлдегилердин иш-аракетине кийлигишүүсү милдеттүү түрдө болуп, бийликтин төмөнкү деңгээлине анын маселелерин чечүүдө зарыл болгон жардам берүү максатында болунат.

Европа Советине кирген көпчүлүк федеративдик да, унитардык да мамлекеттеринин укуктук жана административдик тутумдарында субсидирадуулук принцибинин колдонулуусу анын универсалдуу мүнөзгө ээ экендигин жана ошондой эле башкарууну өркүндөтүп жаткан өлкөлөрдө аны колдонуу перспективалуу экендигин күбөлөндүрөт. Субсидирдуулук принциби толугу менен 1985- жылдын 15-октябрында Страсбургда кабыл алынган Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык хартиясында да чагылдырылган.

Рецензент: д.филос.н., профессор Исаев К.И.