

Орозбаева А.К.

**ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗҮН-ӨЗҮ БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН
ИШМЕРДҮҮЛҮГҮНҮН ТЕОРИЯЛЫК-УКУКТУК
НЕГИЗДЕРИ**

Орозбаева А.К.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

А.К. Orozbaeva

**THEORETICAL LEGAL FRAMEWORKS OF ACTIVITY
OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

УДК: 342.6

Макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруу институтунун пайда болуусу жана анын азыркы мезгилге чейинки ишмердүүлүгүнүн теоретикалык-укуктук негиздери каралган.

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, укуктук негиздер, институт, теоретикалык негиздер, адат укугу.

В статье рассматривается возникновение института местного самоуправления и ее теоретико-правовые основы деятельности до настоящего времени.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовые основы, институт, теоретические основы, обычное право.

The article discusses the emergence of the Institute of local self-government and its theoretical and legal foundations of activity to date.

Key words: local self-government, legal foundations, Institute, theoretical foundations, customary law.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгү муниципалдык башкаруу институтунун пайда болуусу жана калыптануусу менен шартталат. Бул институт Кыргызстанда өтө жаш тармак катары таанууга болот. Ошону менен бирдикте муниципалдык башкаруу институту чет мамлекеттерде бир канча жыл мурда пайда болуп, Европа мамлекеттеринде аны бир топ өнүккөн институт катары баалоого болот. Ал мамлекеттер өздөрүнө ыңгайлуу болгон муниципалдык башкаруу институттарын өздөрүнө тандап алуу менен мамлекеттик башкаруу жана өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгүндө кеңири колдонуп келе жатышат.

Муниципалдык башкаруунун теоретикалык негиздери мурунку Совет доорунда эле изилдөөгө алына баштаганын айта кетүү зарыл. Бирок командалык административдик борборлоштурулган башкаруу, бирдиктүү саясий системанын орношу бул жаатта бир канча терең фундаменталдык изилдөөгө алынган эмес деп айтууга негиз жаратат.

Ошондой болсо дагы муниципалдык башкаруу институту ошол мезгилдеги бир катар окумуштуулар тарабынан, атап айтсак: С.А. Атаманчук, В.И. Васильев, Н.В. Витрук, М.А. Краснов, О.Е. Кутафин,

Ю.А. Тихомиров, В.Е. Чиркин, К.Ф. Шеремет сыяктуу окумуштуулардын изилдөөсүнө дуушар болгон.

Муниципалдык башкаруу институтунун көйгөйлөрүн изилдөөнүн объектиси катары В.И. Авсеенко-нун, С.Н. Бочаровдун, О.Е. Кутафиндин, В.В. Тишковдун жана башкалар эмгектеринде жарык көргөн.

Бул суроолорго казак окумуштуулары да кайдыгер караган эмес, аларга: Г.С. Сапаргалиев, А.Т. Ашеулов, Л.Т. Жанузакова, В.А. Калюжный, А.Б. Жумадилова, К.А. Жиренчин кайрылышкан.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгүн ченемдик-укуктук жөнгө салуу көйгөйлөрүнүн түрдүү аспектилери ата мекендик окумуштуулар: Э.Э. Дуйсенов, Г.К. Кулдышева, А.А. Арабаев, Б.И. Борубашов, Э.Дж. Бейшенбиев, Рахимбаев Э.Н., Б.С. Дубанаев, К.Б. Шадыбеков, А.А. Карашев, О.С. Тарбинский, О.М. Коркмазов ж.б., Абдылдаева К.А. тарабынан изилдөөгө алынган.

Диссертациялык деңгээлде Кулдышева Г.К. «Реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике» [1] деген темада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын калыптандыруу, реформалоо боюнча изилдөөгө алган, К.А. Абдылдаева тарабынан «Жергиликтүү айыл өкмөтүнүн конституциялык укуктук макамы» [2], О.М. Маматкуловдун юридика илимдеринин кандидаты окумуштуулук даражасын алуу үчүн жазылган «Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ченемдик-укуктук негиздери» [3, с. 12]. темасындагы Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу жаатындагы ченемдик-укуктук базаны иликтөөнүн көйгөйлөрү талдоого алынган.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу институтунун тарыхый укуктук аспектилери В.М. Плоских «Кыргызстан – Россия. История взаимоотношений (XVIII-XIX вв.)» [4, с. 176], А.Г. Талызин «Пишпекский уезд. Исторический очерк (1855-1868) Памятная книжка Семиреченского областного статистического комитета на 1898г.» [5, с. 37-38], Г.Загряжский «Заметки о народном самоуправлении у кара-киргиз» [6, с. 371], Г.К. Кулдышева «Кыргызская Рес-

публика: на пути становления и развития местного самоуправления» [7]. Б.И. Борубашов тарабынан «Кыргыздардын Россия мамлекетинин курамындагы коомдук мамилелерди мамлекеттик укуктук жөнгө салуу (1855-1917-жж.)» [8, с. 4].

Азыркы мезгилде эң эле белгилүү болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруунун теоретиги П.Ашлей «жергиликтүү өз алдынча башкарууну, жергиликтүү калк же анын өкүлчүлүктүү органдары тарабынан аларга мыйзам чыгаруу бийлиги берген же аларга жалпы укугуна ылайык тиешелүү болгон милдеттерин жана ыйгарым укуктарын ишке ашыруусун» мүнөздөйт [9, с. 124].

Бул жерден келип чыккандай жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгү укук жана милдеттерди өз ыйгарымдарынын негизинде аныкталган аймактарга таркатуу аркылуу иш жүзүнө ашырууну камтыйт.

Изилдөөчү К.А. Абдылдаева «жергиликтүү өз алдынча башкаруунун маңызы жергиликтүү калктын, жергиликтүү маанидеги маселелерди өз алдынча чече алуу мүмкүнчүлүгү түзөт, мында бул өз алдынчалык адамдардын жана жарандардын укуктары жана эркиндиктери бузулбашы үчүн улуттук жана эл аралык укуктун ченемдери менен чектелген. Мамлекеттик жана коомдук маселелерди чечүүгө жарандардын катышуу сапаты мамлекет тандап алган багытка жараша болот» деген көз карашты негиздейт [10, с. 28].

Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруу институттарынын пайда болуусу жана өкүм сүрүүсүн аныктоонун негизинде гана алардын ишмердүүлүгүнө укуктук мүнөздөмө берүүгө болот.

Бул жерден, Кыргыздардын Октябрь революциясына чейинки мамлекеттик түзүлүштү башкаруунун укуктук негиздери салт катары калыптанган адат укугу менен байланышкандыгын, ошону менен бирдикте жергиликтүү жамааттын өз алдынча ишмердүүлүгү калыптанган каада-салттарга ылайык, элдик жыйындарда, той-аштарда, курултайларда мөөнөттүү ишке ашырылып келгендигин айта кетүү зарыл.

Бир канча толук кандуурак кыргыздардын адат укугу белгилүү окумуштуу Б.И. Борубашев тарабынан монографиялык деңгээлде изилденген (Государственно-правовое регулирование общественных отношений кыргызов в составе Российского государства (1855-1917 гг.).

Анын ою боюнча, адат укугунун тутумдашуусу адат укугунун бир канча негизги принциптерин ачып берүүгө мүмкүнчүлүк жаратат, атап айтканда, мүлккө болгон уруулук менчик, укук бузуу үчүн общиналык жоопкерчилик, кылмыштын деңгээлин аныктоодо укук бузуучу менен жабырлануучунун уруулук-тууганчылык байланыштары, соттук процесстерде уруулук топтордун катышуусу менен жүрүүсү саналат.

Кыргыздардын адат укугу өзүнүн чаржайыттуулугу менен мүнөздөлүп тутумдашпаган. Көбүнесе

ошол мезгилдеги укуктук жөнгө салуу бай-манаптардын кызыкчылыгынын негизинде жөнгө салынган. Коомдук мамилелерди укуктук жөнгө салууда алардын тармактык жактары каралган эмес.

Коомдук турмушта мүлктүк мамилелерди анын ичинде жерге болгон мамилелерди жөнгө салуу басымдуулук кылган.

Жалпылап алганда, Октябрь революциясына чейин кыргыздардын коомдук турмушунда адат укугу басымдуулук кылган.

Кыргыздардын Россия империясынын курамына кирүүсү адат укугу менен кошо Россия империясынын укуктук тутуму аракеттене баштаган.

Кыргыздардын коомдук турмушун укуктук жөнгө салууда алардын Россия империясына кошулуусу чоң тарыхый окуя болуу менен укуктук жөнгө салууда жаңы шарттардын, башкача айтканда, кыргыздардын адат укугу менен Россия империясынын укуктук тутуму аракеттене баштады. Октябрь социалистик революциясынан кийин коомдук мамилелерди укуктук жактан жөнгө салуу бир канча иреттелип, тармактарга жараша жөнгө салына баштады. Бирок көптөгөн коомдук мамилелер саясатташуу менен чырмалышып кеткен.

Кыргызстан Россия империясынын курамына киргенден кийин кыргыздардын өз алдынча башкаруу органдарынын административдик реформасы башталып, ал бир нече этаптардан турган.

Мамлекеттик башкаруу мамилелерди жөнгө салууда өзгөчө орунду 10-июль 1918-жылы кабыл алынган Россия Социалистик Федеративдүү Советтик Республикасынын Конституциясы саналат.

Конституциянын биринчи бөлүмү эксплуатацияланган элдердин жана эмгекчилердин Декларациясы деп аталып, анын экинчи бөлүмүнүн 3-беренесинде жерге болгон жеке укук жокко чыгарылып, бардык жер фондору элдин байлыгы катары саналган [11, с. 265-268].

Совет мезгилинде бир канча жылдар арасында башкаруу тутуму борборлоштурулуп, борбордук органдардын чечимдеринин үстөмдүгү менен коштолгон.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгү формалдашып, борбордон көз каранды болуп, иш жүзүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу калктын кызыкчылыгын толук чагылдырган эмес.

Мындай көз карашты К.А. Абдылдаева бекемдейт. Анын ою боюнча Кыргызстандын мамлекеттик макамынын эволюциясына карабастан (1925-жылдан тарта Кыргыз автономиялуу областы, 1926-жылдан тарта Кыргыз Автономиялуу Советтик Социалистик Республика, 1936-жылдан тарта Кыргыз Советтик Социалистик Республика), анын өкүлчүлүктүү органдар тутуму анча деле чоң өзгөрүүлөргө дуушар болгон жок. Шаардык жана айылдык советтер калк тарабынан түздөн-түз шайланган, андан соң алар өздөрүнүн өкүлдөрүнөн территориалдык жактан жо-

горураак деңгээлдеги советтер съездин түзүшкөн, алар болсо өздөрүнүн аткаруу комитеттерин шайлаган [10, 58-б.].

1977-жылдагы Конституциянын өзгөчөлүгү жергиликтүү Советтердин аларга баш ийбеген өндүрүштөр, мекемелер жана уюмдарга карата пландык-координациялык жана көзөмөл функцияларын күчөтүүдө болгон [12, 38-40-бб.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун расмий реформасы биздин өлкөдөгү демократиянын башталышында эле Кыргызстан Республикасынын Жогорку Кенеш тарабынан 1991-жылдын 19-апрелинде «Кыргызстан Республикасындагы өз алдынча башкаруу жөнүндөгү» борбордук башкаруу практикасынан принципалдуу түрдө айырмаланган жергиликтүү бийликтин уюштуруу эрежелерин жана ченемдерин бекиткен тарыхый мыйзамды кабыл алуусу менен башталган.

Соңку жылдарда бул мыйзам бир нече жолу өзгөртүлгөн. Бул мыйзамга негизги өзгөртүүлөр 1992-жылдын 4-мартында Жогорку Кенеш тарабынан киргизилип, бул укуктук документ өзгөртүлүп, анын жаңы редакциясы «Кыргызстан Республикасындагы өз алдынча башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик администрация жөнүндө» деп аталып калган.

1993-жылдын 5-майында Кыргыз Республикасынын Конституциясынын кабыл алынышы менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу конституциялык деңгээлде бекитилген. Конституцияда жергиликтүү өз алдынча башкарууга өзүнчө бир глава бөлүнүп, ал «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» деп аталган. 1993-жылкы редакциядагы Конституция Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ажыралуу принцибине негизделгенин бекиткен.

Бул чечим демократиялык принциптердин орноосуна шарт түзгөн. Жаш окумуштуу М.А. Ахметов «жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүнүн мааниси демократиялык режимдин орношуна өбөлгө түзүп, жергиликтүү маанидеги суроолорду чечүүдө жергиликтүү жамаатын катышуусун демилгелейт», - дейт [13, 3-б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгү түшүнүгү ар кандай көз караштарды өзүнө камтыйт.

Алсак А.А. Саломаткиндин айыл аймагындагы жергиликтүү өз алдынча башкарууну мүнөздөгөнү, анын эл бийлиги тутумундагы орду жөнүндө ойлору сөзгө алаарлык. Ал айыл аймагындагы жергиликтүү өз алдынча башкарууну айыл тургундарынын атайын укуктук жолдор менен жүзөгө ашырылган жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүгө багытталган коомдук ишмердүүлүгү катары аныктайт. Анын укуктук жыйынтыгы катары айыл аймагындагы же тиешелүү муниципалдык бөлүктүн аймагындагы укук субъектилеринин ортосундагы укуктук мамилелердин түзүлүшү, өзгөрүшү же токтотулушу болот. Анын төмөнкүдөй өзгөчөлүктөрүн белгилейт:

1) атайын субъектке ээ, ал айыл тургундары, алардын саны;

2) коомдук жана мамлекеттик демократиялык башкарууда өзгөчө орунга ээ;

3) башкаруунун атайын объектисине ээ – жергиликтүү маанидеги маселелер;

4) мамлекет тарабынан кепилденген өз алдынчалыкка ээ;

5) бул жалпы мамлекеттик чектөөлөр жана каршылыктардын ажырагыс бөлүгү;

6) калк алдында жеке жоопкерчиликке ээ;

7) аймактын айыл чарбалык профили;

9) айыл тургундарынын салттары жана үй-тиричилигинин өзгөчөлүгү; айыл аймактарынын өзүн-өзү камсыздоосу жана өз алдынча башкарылуусу ж.б. [14, 9-13 бб.].

Кыргыз Республикасынын «Өз алдынча башкаруу жөнүндөгү» мыйзамынын 36-беренеси) анын ишмердүүлүгү аныкталган. Ага ылайык айыл аймагындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары муниципалдык менчикти өз алдынча башкарат, жергиликтүү бюджетти өз алдынча түзөт, бекитет жана аткарат, жергиликтүү салыктарды жана жыйымдарды орнотот жана башка жергиликтүү маанидеги маселелерди чечет; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекет жана анын органдарынын алдында мыйзамдарды аткаруу үчүн, ал эми жергиликтүү жамааттын алдында ишмердүүлүгүнүн жыйынтыгы үчүн жооп берет [15].

Макаланы жыйынтыктап жатып төмөнкү тыянактарды чыгарсак болот:

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгү тарыхый өнүгүү мыйзам ченемдүүлүктөрү менен өз ара байланышкан;

2. Жергиликтүү башкаруу ишмердүүлүгү мамлекеттик башкарууда тутумдун бир элементи катары таанылат, бирок ал өз алдынчалыгын жоготпойт;

3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгү аныкталган чектерде муниципалдык аймактарда гана жүргүзүлүп, территориялык чектөө менен коштолгон;

4. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу укуктук ченемдердин негизинде жүргүзүлүп, анда адам укуктары жана эркиндиктери артыкчылыктуу мүнөзгө ээ;

5. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгүнүн объектиси жыйымдуу мүнөзгө ээ болуп, укуктук, уюшумдук, социалдык-экономикалык, материалдык коомдук мамилелер менен чырмалышкан.

6. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарындагы ишмердүүлүктө өз ыктыярдуулук, жергиликтүү калктын кызыкчылыктарынын айкалыштары байкалат.

7. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу ишмердүүлүгүнүн ыйгарымы чектелген, ал мамлекет тарабынан ыйгарылган чекте гана аракеттенет. Алардын ыйгарымы укуктук статустан көз каранды.

8. Укуктуу мамлекеттин шарттарында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмер-

дүүлүгүндө укукжаратуучулук ишмердүүлүгү маанилүү орунду ээлейт.

Адабияттар:

1. Кулдышева Г.К. Реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике. // Диссертация на соискание уч. степени к.ю.н. - Б., 2003.
2. Абдылдаева К.А. «Кыргыз Республикасындагы айыл өкмөтүнүн конституциялык-укуктук макамы». // Ю.и.к. окумуштуулук даражасын алуу үчүн жазылган диссертация. – Ош, 2013.
3. Маматкулов О.М. Нормативно-правовые основы органов местного самоуправления в Кыргызской Республике. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. - Бишкек. 2008. - С. 12.
4. Кыргызстан-Россия. История взаимоотношений (XVIII-XIX вв.). Сборник документов и материалов. Под ред. В.М. Плоских. - Бишкек, 1998. - С. 176.
5. Талызин А. Пишпекский уезд. Исторический очерк (1855-1868гг.). Памятная книжка Семиреченского областного статистического комитета на 1898г. - Т.2. - Верный, 1898. - С.37-38.
6. Загряжский Г. Заметки о народном самоуправлении у кара-киргиз. Туркестанский сборник. - Т.95. СПб., 1873. - С. 371.
7. Кулдышева Г.К. Кыргыз Республикасы: мамлекеттик жана жергиликтүү өзүн өзү башкаруу органдарынын калыптануу жана өнүгүү». // Окуу усулдук колдонмо. - Ош, 2014-ж.
8. Бурбашев Б.И. Государственно-правовое регулирование общественных отношений кыргызов в составе Российского государства (1855-1917гг.) (Историко-правовое исследование).//Автореферат диссертации на соискание ученой степени д.ю.н. - Б., 2009. - С.4.
9. Перси Ашлей. Местное и центральное управление под редакцией В.Дерюжинского. - СПб., 1910. - С. 124.
10. Абдылдаева К.А. «Кыргыз Республикасындагы айыл өкмөтүнүн конституциялык-укуктук макамы» // Ю.и.к. окумуштуулук даражасын алуу үчүн жазылган диссертация. - Ош, 2013-ж. - 28-б.
11. Ведомости Верховного Совета Республики Кыргызстан. - 1991, - №8. - С. 263.
12. Ахметов М.А. Городское самоуправление в системе местного самоуправления в Кыргызской Республике. Автореферат диссертации на соискание уч. степ. к.ю.н. - Б., 2014.
13. Саломаткин А.А. Местное самоуправление в сельских поселениях России (Вопросы теории и практики): Автореф. дисс. ... к.ю.н.: Челябинск, 1999. - С. 9-13.
14. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы. (15-июль, 2011-жыл N101), (16-октябрь 2013-ж. N192 мыйзамынын редакциясында).

Рецензент: к.ю.н., доцент Бакирова Ш.М.