

Айдарбек кызы А., Омуралиев Н.А.

**КЫРГЫЗСТАНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ
АЛДЫНЧА БАШКАРУУ СИСТЕМАСЫНЫН ИНСТИТУТТУК
ЖАНА УКУКТУК КАЛЫПТАНЫШЫ**

Айдарбек кызы А., Омуралиев Н.А.

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ И ПРАВОВОЕ ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ**

Aidarbek kyzy A., N.A. Omuraliev

**INSTITUTIONAL AND LEGAL FORMATION OF SYSTEM OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN KYRGYZSTAN**

УДК: 342.25:316(575.2)

Бул илимий макалада жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасы социалдык институт катары каралып жана анын институционалдашуусу социологиялык өнүптө талдоого алынат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү жарандык коомдун калыптануусунда жана өнүгүшүндө маанилүү социалдык инструмент болуп эсептелет. Азыркы жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасынын маанилик негиздерин талдоо, ошондой эле сыноо институтунун үчүн эки маанисин көрсөтүп турат. Коомдук, мамлекет тарабынан белгиленген үлгүдөгү эле демократия, анын аныктамасы чагылдырган жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башка жыргалчылыктарды табияты. Ошентсе да, жергиликтүү маселелер тез арада көз карандысыз жана жоопкерчиликтуу чечим калктын басымы жарандык коомдун, жергиликтүү коомдук уюмдардын мекеменин элементи катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын статусун аныктайт.

Негизги сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, социалдык институт, социалдык система, айыл кеңештери, жергиликтүү калк, демократия, жергиликтүү коом, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, шаардык бийлик, жергиликтүү маселелер, жарандык коом, институттук натыйжасыздык.

Данная научная статья посвящена рассмотрению системы местного самоуправления как социального института и социологическому анализу институционализации. Формирование гражданского общества в развитии местного самоуправления является важным инструментом социального развития. Анализ концептуальных основ местного самоуправления современной системы также указывает на двойную смысловую нагрузку исследуемого института. Публичную, властную сущность местного самоуправления отражает его дефиниция как установленной государством формы осуществления народовластия. Однако акцент на непосредственное самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения определяет статус местного самоуправления как элемента гражданского общества, института самоорганизации местного населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, социальный институт, социальная система, сельские советы, местное население, демократия, местные сообщества, органы местного самоуправления, городская власть, вопросы местного значения, гражданское общество, институциональная неэффективность.

This scientific article is devoted to the consideration of the system of local self-government as a social institution and to the sociological analysis of institutionalization. And the formation of civil society in the development of local government is an important tool for social development. Analysis of the conceptual foundations of local self-government of the modern system also points to a double semantic load on the institute under study. The public, imperious nature of local self-government reflects its definition as a form of the exercise of democracy established by the state. However, the emphasis on direct independent decision of the local population on its own responsibility determines the status of local self-government as an element of civil society, the institution of self-organization of the local population.

Key words: local self-government, social institution, social system, village councils, local population, democracy, local communities, local government, city government, local issues, civil society, and institutional inefficiency.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандык коомдун бирден бир негизги институттарынын бири болуп эсептелет. Чындыгында Кыргызстан эгемендик алган убактан баштап жаңы саясий системаны түзүүгө жана өнүктүрүүгө, демократиялык коомду курууга, пландалган экономикадан рыноктука өтүүгө, саясий, банктык жана финансылык реформаларды жүргүзүү жолун жигердүү жүргүзүп келүүдө. Алардын ичинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу системи да тыш калган жок, мына ошол себептен биз макалабызда Кыргызстандагы коомдун башкы түзүүчүсү болгон өз алдынча башкаруу деңгээлинин социалдык институт катары калыптанышын талдоону туура деп эсептейбиз.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы 1991-жылы апрель айында кабыл алынган. Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү боюнча мыйзам базасын карасак. Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү процесси, институцияланышы кийинки кадамдарда белгиленген:

1. 1991-жылдын 19-апрелинде «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик

администрация жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамын кабыл алуу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана анын системасына расмий аныктама берет. Бул мыйзамга негизги өзгөртүүлөр 1992-жылдын 4-мартында киргизилген. Анда Жогорку Кеңеш мыйзамга оңдоп-түздөө киргизилип ал «Кыргызстан Республикасынын жергиликтүү башкаруу жана жергиликтүү административдик башкаруу» деп тактоо киргизилген. Бул мыйзамдын негизги учурлары төмөнкүлөр болуп эсептелет: биринчиден, мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун кызматтарынын айырмаланышы жана так бөлүштүрүү жүргүзүлгөн. Бул мыйзамдын негизинде жаңы аткаруу бийлик институту – жергиликтүү мамлекеттик администрация түшүнүгү киргизилди. Экинчиден, бийликте көптөгөн жылдар бою калыптанып калган борбордук башкаруу жокко чыгарылып, жергиликтүү бийлик органдарынын, айылдык кеңештеринин вертикалдык баш ийүүсү мыйзамдуу түрдө алынып салынган. Анын негизинде децентрализация, өз алдынча башкаруу бийлигине эркиндик, укук берүү маселелери алдыга коюлган.

2. 2003-жылдын 18-февралында Кыргыз Республикасынын Конституциясынын жаңы редакциясын кабыл алуу, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык негизин бекитет.

3. 1995-жылы Бишкек шаарын жергиликтүү өз алдынча башкарууга өткөрүү. Шаарда башкаруунун жаңы системасы, түзүлдү. Ал Бишкек шаардык кеңешинен жана мэриясынан турат.

4. 1996-жылы айылдарда жана поселкаларда айыл өкмөттөрү (айыл башкармалары) айыл кеңештеринин алдындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу-тескөө органдары катары түзүлдү.

5. 1998-жылы жана кийинки жылдары жергиликтүү өз алдынча башкарууга райондук маанидеги шаарлар (Карабалта, Кант, Нарын, Карасуу, Өзгөн, Чолпон-Ата, Шопоков, Көкжаңгак ж.б.) өткөрүлдү.

6. 2001-жылы облустук маанидеги шаарлар (Ош, Жалалабат, Талас, Балыкчы, Ташкөмүр, Кызыл-Кыя ж.б.) өткөрүлдү. Кыргыз Республикасында 472 айылы жана поселкалары, 24 шаары анын ичинде Бишкек жана Ош шаарлары өз алдынча башкарууга өткөрүлдү.

7. Ал эми азыркы тапта Кыргызстанда 7 област, 40 район, 3 шаар, 453 айыл бар.

Жалпысынан алганда жергиликтүү өз алдынча башкаруу боюнча мыйзамдарга өзгөртүүлөр муктаждыгына ылайык редакцияланып турат. Акыркы өзгөртүүлөр 2017-жылдын 27-апрелиндеги №64, 2017-

жылдын 1-июнундагы №95, 2017-жылдын 28-июлундагы №163 мыйзамдары редакцияланган.

1994-жылы 18-августта Кыргыз Республикасынын Президентинин Указы менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шаардык, поселкалык, айылдык органдарына алгачкы эркин шайлоолор өткөрүлгөн. Кыргыз Республикасында Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жергиликтүү жамааттар тарабынан ишке ашырылат, алар мыйзамдын чегинде жана өз жоопкерчилиги астында жергиликтүү маанидеги иштерди башкарат. Жергиликтүү маанидеги иштерди башкаруу жергиликтүү кеңештер жана мыйзамда белгиленген тартипте калктын өзү тарабынан түзүлгөн башка органдар аркылуу ишке ашырылат. Жергиликтүү кеңештер: өз аймагында социалдык-экономикалык өнүктүрүү жана калкты социалдык жактан коргоо программаларын бекитет жана алардын ишке ашырылышын көзөмөлдөйт, жергиликтүү бюджетти, анын аткарылышы жөнүндөгү отчетту бекитет, алар жергиликтүү мамлекеттик администрацияга көз каранды эмес. Жергиликтүү кеңештин депутаты 4 жылдык мөөнөткө шайланат жана жергиликтүү кеңеште айткан пикири жана берген добушунун натыйжасы үчүн куугунтукталбайт. Ар бир облуста өкмөттүн ыйгарым укуктуу өкүлдөр, райондордо жана шаарларда жергиликтүү мамлекеттик администрация, айыл-кыштактарда айылдык өкмөттөр түзүлгөн. Айыл өкмөтү аткаруу-тескөө органы катары өзүнүн аймагын социалдык-экономикалык жактан өнүктүрүүнүн программасын, жергиликтүү бюджетти түзөт жана анын аткарылышын уюштурат, айылдын экономикасын башкарат, калкты социалдык жактан тейлөө, айлана-чөйрөнү коргоо жана башка иштерин тескейт [1].

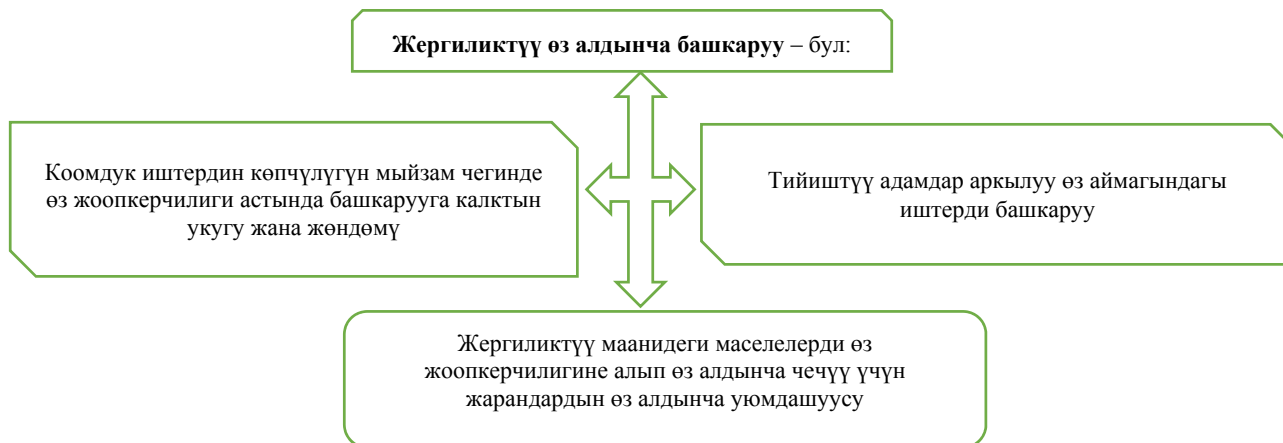
Жергиликтүү өз алдынча башкаруу – Кыргыз Республикасынын Конституциясында кепилдик берилген укук жана жергиликтүү маанидеги иштерди башкарууну өкүлчүлүктүү жана аткаруучу бийлик органдары аркылуу, ошондой эле жарандардын тикеден-тике катышуусу менен ишке ашырууга жергиликтүү жамааттардын чыныгы жөндөмү болуп саналат.

Белгилүү болгондой, Кыргызстанда жеринде башкаруу эки бөлүктөн турат: мамлекеттик башкаруу (жергиликтүү мамлекеттик администрация жана тармактык мамлекеттик органдардын аймактык башкармалыгы) жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу [2].

Жергиликтүү башкаруу системасын түзүлүштүк негизде карай турган болсок, ал төмөндөгүчө аныкталат:



Жергиликтүү өз алдынча башкаруу деген эмне? Бир аймакта чогуу жашоодон улам келип чыккан ар түрдүү адамдардын кызыкчылыгынын макулдашуусу, алардын керектөөлөрүн канааттандыруу үчүн белгилүү бир багыттын негизинде жөнгө салган саясий система. Демек, бийлик институту жана анын бардык атрибуттары – компетенциясы, укуктары, милдеттери, өз алдынча бюджети жана мүлкү болушу зарыл. Бир сөз менен айтканда жардам сурап борборго кайрылбастан, пайда болгон маселелердин көпчүлүгүн жеринде чече турган бийлик болуп саналат. Бул бийлик – жергиликтүү өз алдынча башкаруу болуп эсептелет.



Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү жарандык коомдун калыптануусунда жана өнүгүшүндө маанилүү социалдык инструмент болуп эсептелет. Ал эми Кыргызстан үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ролун жогорулатуу эки эсе маанилүү, себеби бул социалдык институт маанилүү социалдык, экономикалык жана саясий кызматтарды аткарат.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун территориялык негизи – бул муниципалдык укуктук өз алдынча институт болуп саналат, ал өз ичине муниципалдык-укуктук нормаларды, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун территориялык уюм катары бекитилген суроолорун жана маселелерин көзөмөлгө алат. Ал суроолорго токтоло турган болсок:

1. муниципалдык түзүлүштүн территориялык түзүмү жана калыптануусу;
2. муниципалдык түзүлүштүн территориялык чегин аныктоо (аларды бекитүү эрежелери жана өзгөрүүсү);

3. муниципалдык-территориялык процесстин тиешелүү суроолорун тактоо (түзүү эрежелери, муниципалдык түзүлүштөрдүн өзгөрүүсү жана жөнөкөйлөтүү).

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эффективдүү иш алып баруусу жалпы өлкөнүн өнүгүшүнө, жарандардын социалдык активдүүлүгүнүн жогорулашына, жарандардын укуктарын жана эркиндиктерин ишке ашырууга, аймактардын өз мүмкүнчүлүктөрүн пайдаланууга мүмкүндүк берет. Мына ушул өзгөчөлүктөрдү эске алып КР Президенти С.Ж. Жээнбеков 2018-жылды «Аймактарды өнүктүрүү жылы» деп жарыялады. Ал эми мындай көңүл бөлүү, аймактарды өнүктүрүү үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасына да эң мыкты мүмкүнчүлүктөр, шарттар берилип жаткандыгын белгилөөгө болот. Мына ошол себептен жогоруда белгиленген 2018-жыл - «Региондорду өнүктүрүү» жылына карата мерчемделген иш чараларга көңүл бөлө турган болсок, алар:

Мамлекеттик органдарды башкаруунун азыркы тармактык моделинин аймактык-тармактык башкаруу моделине ыраатуу өтүү;

Министрликтердин, мамлекеттик комитеттердин жана административдик ведомстволордун аймактык бөлүмдөрүнүн жетекчилерине карата тиешелүү кадрлык ыйгарым укуктарды жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын башчыларына берүү;

Жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын ролун жана жоопкерчилигин жогорулатууну караган мамлекеттин жана жергиликтүү жамааттардын жер ресурстарын башкаруунун жана тескөөнүн сарамжалдуу системасын калыптандыруу;

Жергиликтүү өзгөчөлүктөрдү максималдуу эске алуу жана бийлик органдары менен калктын ортосундагы эриш-аркак байланышты бекемдөө;

Жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иштөөсүн так жана ачык жолжоблору, анын ичинде алардын өз ара мамилесин так регламенттери;

Жергиликтүү мамлекеттик администрацияларга тиешелүү ыйгарым укуктарды берүү менен республикалык бюджеттен региондорду өнүктүрүү долборлорун каржылоо жана алардын ишке ашырылышын контролдоо практикасын оптималдаштыруу жана натыйжалуулугун жогорулатуу;

Жергиликтүү бюджеттин кирешелерин администрациялоо боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына ыйгарым укуктарды берүү менен жергиликтүү бюджеттердин булактарын көбөйтүү;

Жалпы элдик жана мамлекеттик кызыкчылыктарды эске алып, жергиликтүү өнүктүрүүнүн башкаруу процессинин сапатын жакшырууга, ошондой эле жергиликтүү бийлик органдарынын ролун, ыйгарым укуктарын жана жоопкерчилигин күчөтүүгө багытталган башка мыйзамдык, уюштуручулук чараларды көрүү [3].

Жергиликтүү бийлик системасын өнүктүрүүнүн тарыхы (ЖМА да, ЖӨБ да камтыган) акыркы жылдардан бери Кыргыз Республикасында жергиликтүү бийлик ЖМА принциби – ЖӨБ табиятын бузуп, ЖӨБ үчүн жогоруда турган орган – боюнча түзүлүп келгенин көрсөтүүдө. Ушул мезгил ичинде ЖӨБнүн аткаруу бийлигинин үстүнөн (айыл өкмөтү жана мэриялар) ЖМА тарабынан катаал көзөмөл жолу менен ЖӨБ «мамлекеттештирүүнүн толкунун» башынан өткөрдү.

Өнүккөн жергиликтүү өз алдынча башкаруу күчтүү жергиликтүү мамлекеттик бийлик (жергиликтүү мамлекеттик администрациялар) менен тең салмакта туруш керек. Бул органдардын бошондугу (мыйзамдардын жана укук колдонуу практикасынын деңгээлинде) тармактык министрликтердин жана ведомстволордун аймактык бөлүмдөрү менен салыштырмалуу мамлекеттик администрациялардын башчыларын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишине кийлигишүүгө сөзсүз түртөт. Андыктан көбүрөөк көңүлдү мамлекеттик аткаруу бийлигинин системасында ушул администрациялардын структурасына, ыйгарым укуктарына жана ролуна буруу керек.

Биздин талдоонун негизинде Кыргызстандагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун абалын, түзүлгөн тажрыйбалык түзүлүштү, жергиликтүү бийликтин децентрализациялануу жана демократизациялануу жараянына көңүл бурууга аракет кыла алдык.

Адабияттар:

1. <http://tyup.net/page/zhergiliktogravemacrogravemacrocutecopyz-aldyncha-bashkaruu>. Кыргыз Тарыхы. Энциклопедия. Мамлекеттик тил жана энциклопедия борбору. - Бишкек, 2003. И. Арабаев атындагы Кыргыз мамлекеттик педагогикалык университети.
2. <http://www.municipalitet.kg/ky/article/full/423.html> Илимий популярдуу журнал МУНИЦИПАЛИТЕТ № 9 (70) 13 сентябрь 2017 жыл. // Күчтүү мамлекет-күчтүү жергиликтүү башкаруу.
3. <http://teznews.kg/ajmaktardy-bashkaruuda-zhergilikt-bijlik-organdarynyn-rolu-zhana-zhoopkerchiligi-k-ch-t-l-t/>

Рецензент: к.социол.н., доцент Сыргабаев С.Б.