



**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖЕРГИЛИКТҮҮ
ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУЛАРЫНЫН ФОРУМУ**

2018-жылдын 3-июлу, Бишкек шаары



**ФОРУМ МЕСТНЫХ САМОУПРАВЛЕНИЙ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

3 июля 2018 года, город Бишкек

**Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун учурдагы
абалы: жергиликтүү жамааттарды өнүктүрүүдө административдик
мүмкүнчүлүктөр жана чакырыктар**

**“Кыргыз Республикасынын аймактарын комплекстүү өнүктүрүүдө жергиликтүү
өз алдынча башкаруунун ролу” Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча
башкарууларынын Форуму үчүн доклад
2018-жылдын 3-июлу, Бишкек шаары**

*Баяндамачы –
АЛЫМКУЛОВ Э. А.,
КР ЖӨБ Союзунун Башкаруу төрагасы,
Нарын шаарынын мэри*

*Өнүктүрүү саясат институтунун
эксперттери Н. Н. ДОБРЕЦОВА, Б.
ОРОЗБАЕВ тарабынан даярдалды*

Регионалдык өнүгүү саясатын ишке ашыруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жетиштүү потенциал жана административдик мүмкүнчүлүктөр зарыл. Буларды мамлекеттин катышуусу жана колдоосу болмоюнча камсыз кылуу мүмкүн эмес. Бул баяндама биргелешкен аракеттер – ЖӨБ органдарынын өз күчү жана мамлекеттин күчү менен чечилиши керек болгон негизги чакырыктарга арналат.

Чакырык: иретке салынбаган мыйзамдар

Органдардын административдик иши үчүн мыйзам чыгаруучу чөйрө экстремалдык мүнөзгө ээ. Күнүмдүк ишинде ЖӨБ органдары 120 ченемдик укуктук актыны колдонмого алышы керек:

- ЖӨБОнун ыйгарым укуктары көрсөтүлгөн, ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндө мыйзамдарга шайкеш келтирилген ченемдик укуктук актылар – 36 аталышта;
- ЖӨБОнун ыйгарым укуктары көрсөтүлгөн башка ченемдик укуктук актылар – 84 аталышта.

Бул ченемдик укуктук актылар мамлекеттик башкаруунун жана жөнгө салуунун бардык чөйрөлөрүндө ЖӨБ органдарына милдеттерди жүктөйт. Ал чөйрөлөр:

- шайлоо системасы жана мамлекеттик чек араны коргоо;
- бизнес, өнөр жай жана өндүрүш; саламаттык сактоо;
- жер казынасын пайдалануу, айыл чарба жана жер маселелери;
- маданият, билим берүү жана адам укуктары;
- статистика жана нотариат;
- шаар куруу, архитектура жана транспорт;
- соода, салыктар жана финансы;
- күч түзүмдөрү жана өзгөчө кырдаалдар;
- үй-бүлө, балдар, эмгек жана миграция;
- дене тарбия, спорт жана жаштар;

— экология жана аңчылык.

ЖӨБ органдарынын ишин жөнгө салган ченемдик укуктук актылар көп болгондуктан, ЖӨБ органдары өз ишинде мыйзамдарга таянбайт. Себеби ал мыйзамдардын баарын бир маалда колдонуу мүмкүн эмес. ЖӨБ органдарынын ишине тиешелүү мыйзамдарды иретке келтирүү зарыл.

Чакырык: Кадр потенциалы жана ыйгарым укуктарды бөлүштүрүү

ЖӨБ органдарынын түзүмүн жана штаттык санын аныктоонун учурдагы системасы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун принциптерине шайкеш келбейт. Бул принциптерге ылайык, дагы да жалпы мыйзам чыгаруучу жоболорго зыян келтирбестен жергиликтүү бийлик органдары жергиликтүү муктаждыктарга жооп берип, эффективдүү башкарууну камсыз кыла тургандай өзүнүн ички административдик түзүмүн өздөрү аныктоого мүмкүнчүлүк берилиши керек¹.

Бул көйгөйдү чечүү үчүн мыйзамдарда зарыл болгон шарттар белгиленген. Бирок иш жүзүндө ЖӨБдүн аткаруу органдарынын типтүү түзүмүн жана штаттык санын Өкмөт аныктайт. Бул туура, себеби Өкмөт мамлекеттик жана муниципалдык кызматчылардын штаттык санынын жана маянасынын чегин көзөмөлдөөнү өзүндө калтырышы керек: мамлекет бюрократиялык аппараттын эч көзөмөлсүз көбөйүшүнө жол бере албайт. Бирок жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү маанидеги маселелерди өз аппаратынын күчү менен чечип жаткан соң жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын түзүмүн да, анын штаттык санын да ЖӨБ органы өзү аныктоого тийиш.

Бүгүнкү күндө ЖӨБ органдарынын кызматкерлеринин саны ЖӨБ органдарынын кошумча функциялары жана ыйгарым укуктары, аймактын борбордук шаарларга же район борборлоруна алыстыгы же жакындыгы ж.б. өндүү функционалдык милдеттери боюнча эмес, бир гана критерий – муниципалитеттеги калктын саны боюнча белгиленген.

Бирок дагы бир нерсени кошумчалай кетүү абзел: учурда ЖӨБ органдары аларга зарыл болгон штаттык ырааттаманын структурасын аныктай албайт, себеби алардын ыйгарым укуктары айкын эмес. Мамлекеттик органдар менен өз ара аракеттенүүнүн так механизминин (ыйгарым укуктарды бөлүштүрүү, ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү) жоктугу жана ЖӨБ органдарынын функциялары менен милдеттеринин толук тизмесинин жоктугу ЖӨБ органдарындагы ички башкарууга түз таасирин тийгизип жатат.

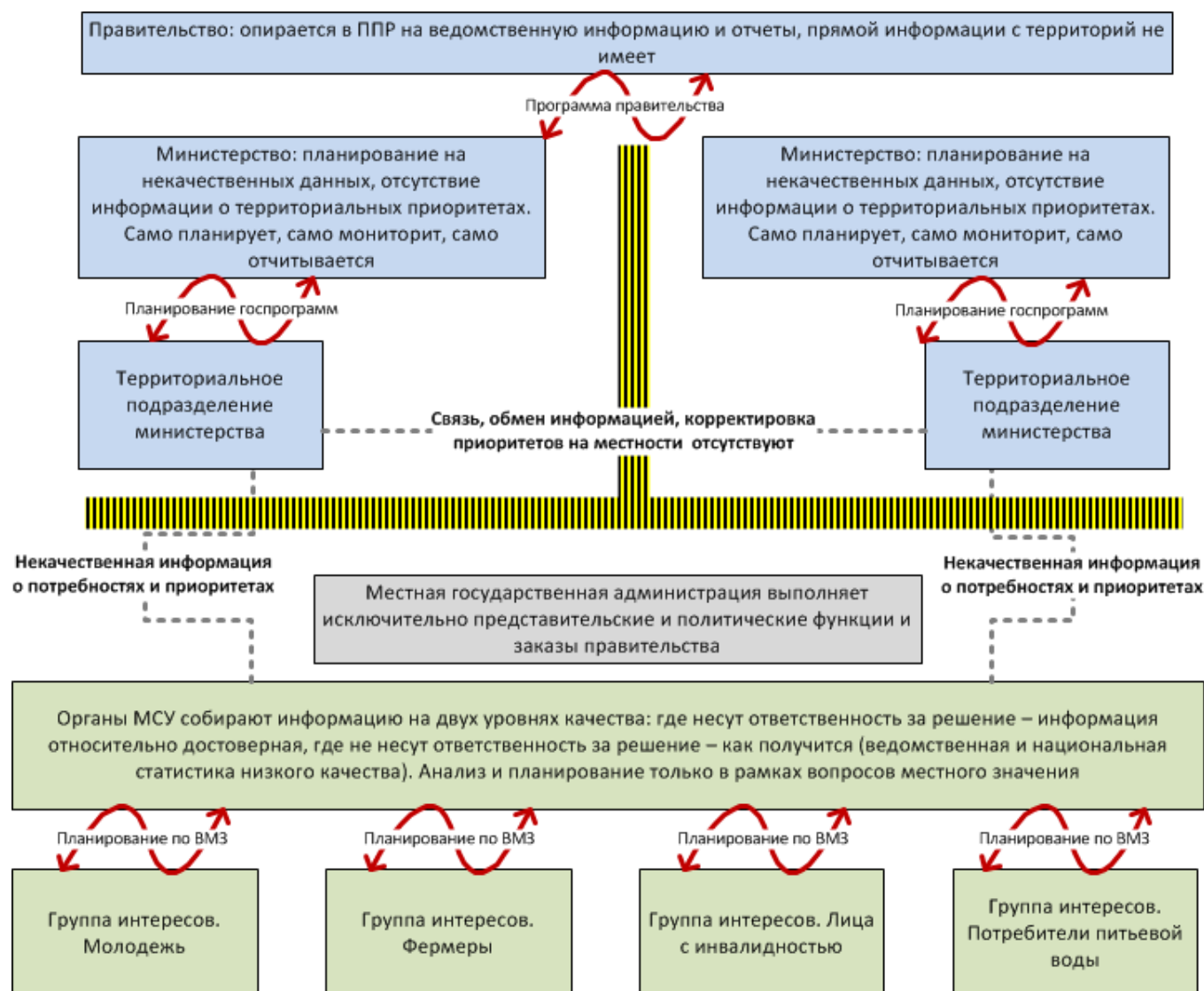
Көптөгөн маселелер боюнча мамлекеттик органдар менен өз ара аракеттенүү аягы көрүнбөгөн кат алышууларга барып такалат, мындай байланыш реалдуу жыйынтыктарга алып келбейт. Айталы, ар бир жумушчу күнү ар бир айыл өкмөтү дээрлик үч каттан алып турат жана жооп кайтарып, 2,5 кат жазат. Штатта 7-12 киши болсо, квалификациянын деңгээли төмөн болгон чакта каттардын мынчалык көлөмү сапаттуу иштетилбейт жана анализденбейт, толук жана канааттандырган жооптор даярдалбай турганы түшүнүктүү. Ошону менен бирге ЖӨБ органдарына келген каттардын жана кайрылуулардын басымдуу бөлүгү жарандардан эмес, мамлекеттик органдардан жана башка уюмдардан түшөт. Атүгүл, электрондук иш кагаздарын жүгүртүү түрүндө электрондук башкаруу да өтө жай киргизилип жатат. Ал эми сейрек учурларды эске албаганда, ЖӨБ органдары ишти кагаз форматында улантууда.

ЖӨБ органдары менен мамлекеттик органдардын иш-милдеттерин жана ыйгарым укуктарын так бөлүштүрүүдөн көп нерсе көз каранды. Бул маселени чечүү менен ЖӨБ органдары үчүн штаттык кызматкерлердин чындап зарыл болгон санын көрө алабыз. Бул болсо алардын ишин илгерилетип, жергиликтүү бюджеттерди теңдештирүүнүн зарыл болгон көлөмүн же анын киреше потенциалын жогорулатууга болгон муктаждыкты көрсөтүп берет.

Чакырык: Жалпысынан өлкөдө бирдиктүү пландоо системасынын жоктугу

Жергиликтүү деңгээлде пландоонун регламенттеринин жана бекем системасынын жоктугу ички муниципалдык башкарууга да, жалпысынан өлкөдөгү башкарууга да олуттуу таасирин тийгизүүдө. Кыргыз Республикасында пландоо эки автономдуу циклге – мамлекеттик жана муниципалдык болуп бөлүнүп калган кырдаал түзүлдү.

¹ Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европа Хартиясынын 6-беренеси.



Пландоонун бул циклдери (системалары) ортосунда байланыштын жоктугу көптөгөн көйгөйлөрдү жаратууда, алар жарандарга тикелей таасирин тийгизип жатат. Биринчиден, жергиликтүү жамааттарда жашаган жарандарда өз муктаждыктарын мамлекетке жеткирүү мүмкүнчүлүгү жок, алар өз муктаждыктары мамлекеттик программаларда чагылдырылганын көрө албай жатышат. Экинчиден, мамлекеттик (тармактык же тематикалык) программаларда жергиликтүү жамааттардын деңгээлинде, үй-бүлөнүн жана жарандын керектөөлөрүнө жараша, жеринде ишке ашыруунун эффективдүү механизмдери жок. Натыйжада, мамлекеттик жана жергиликтүү маанидеги маселелерди чечиш керек болгондо алсыздыкты мамлекеттик органдар да, ЖӨБ органдары да сезип турат. Бул болсо бийликтин туруктуу өнүгүүнү жана жашоо үчүн татыктуу шарттарды камсыз кылуу жөндөмдүүлүгүнө карата калктын ишенбестигин жаратууда².

ЖӨБ органдары иштеп чыккан социалдык-экономикалык мүнөздөгү программалар формалдуу, үстүртөдөн даярдалган мүнөзгө ээ жана өткөн жылдагы программада жазылган иш-чараларды механикалык түрдө көчүрүп алуу жолу менен жасалат. Бюджеттик кодекс программалар жергиликтүү жамааттардын керектөөлөрүнө негизделиши керек деген талапты киргизген. Бирок муну кантип жасаш керектигин көрсөткөн, жамааттын муктаждыктары эске алынганын далилдей алган деталдуу механизмдер мамлекеттик саясаттын деңгээлинде жок (анткен менен бир катар ЖӨБ органдары ушул өңдүү методикаларды колдонуп келүүдө).

² Пландоо системасындагы вертикалдык жана горизонталдык ажырымдар тууралуу кененирээк Макулдашылган регионалдык пландоонун концепциясынан көрө аласыз. Социалдык-экономикалык өнүгүүнү пландоонун модели улуттук артыкчылыктарды Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү жамааттардын артыкчылыктары менен айкалыштыруунун принцибине негизделген. Өнүктүрүү саясат институту, 2016-жыл.

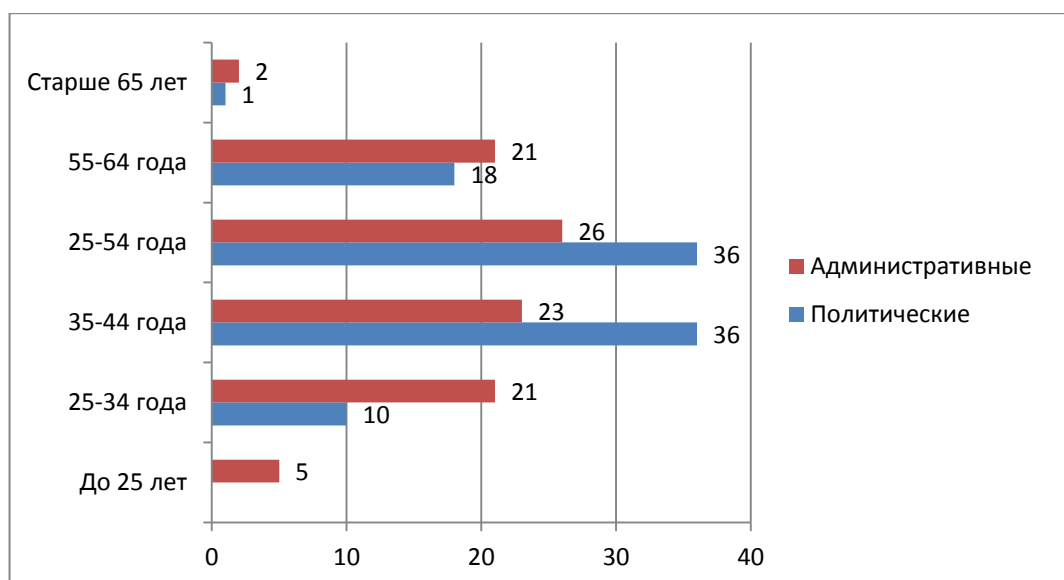
Биздин каталар: регионалдык өнүгүүнүн ыкмалары дегенде адатта финансылык салымды түшүнөбүз. Бирок бизге биринчи кезекте пландоо жана башкаруу системасы зарыл. Кыргыз Республикасында пландоонун бирдиктүү системасын киргизүү зарыл. Бул система өтмө маселелерди чечүүдө башкаруунун бардык деңгээлдерин байланыштырып турат.

Чакырык: ЖӨБдүн аткаруу органдарынын жергиликтүү кеңештер менен өз ара аракеттенүүсү

Жергиликтүү кеңештер менен ЖӨБдүн аткаруу органдары ортосундагы иште үндөштүк жок, алардын пландары автономдуу жана социалдык-экономикалык өнүгүү программаларына негизделген эмес. Жергиликтүү кеңештердин жана анын туруктуу комиссияларынын типтүү иш пландарын методикалык колдонмолор менен кошо иштеп чыгуу зарыл. Бул колдонмолордо жергиликтүү кеңештин компетенциясына караган бардык маселелер топтолмок. Бул маселелер актуалдуулугун жана мезгилдүүлүгүн эсепке алуу менен сессиялар боюнча бөлүштүрүлүүгө тийиш. Ушундан улам ЖӨБдүн аткаруу органы да өзүнүн иш планын жергиликтүү кеңештин иш планын эсепке алуу менен түзүшү керек. Иштин ушундай үндөшкөн кыймылы отчет тапшырганда же алдына коюлган тапшырмаларды аткарганда ЖӨБдүн аткаруу органына ыңгайлуу болмок.

Чакырык: Муниципалдык кызматты өтөө жана анын курамы

Муниципалдык кызматтардын басымдуу бөлүгүн орто курактан улуу, 35 жаштан жогору адамдар ээлейт. Жаштар муниципалдык кызматка барбай жатышат.



ЖӨБ органдарында бир орунда кармалбаган кадрлардын агымы күч: 2016-жылы 24,0 пайыз, 2015-жылы 28 пайыз болгон. Түрдүү себептер боюнча бош турган кызматтардын ордуна иштөөгө байланыштуу көйгөйлөр пайда болууда. Конкурс өткөрүү менен дайындалчу кызматтарга коюлган квалификациялык талаптарды айыл өкмөтү типтүү талаптардын жана мыйзамдын негизинде аныктайт. Административдик кенже кызматтар үчүн иш стажына карата талаптар коюлбайт, билим берүү деңгээлине карата алсак: жогорку же орточо кесиптик билим каралган (муниципалдык кызматчылар үчүн төмөндөтүлгөн). Тестирлөө – конкурстун биринчи этабы. Андан соң практикалык тапшырмалар жана маектешүү каралган. Мамлекеттик кадр кызматы тестирлөөнү гана уюштурат жана конкурстук комиссиянын курамына кирбейт. Бирок бош турган кызматтарга татыктуу адамды дайындоодо көйгөйлөр бар экенин айыл өкмөттө баары мойнуна алышат. Айрым башчылар бул конкурска эч ким катышпай жатканын айтышса, башкалары талапкерлер тестирлөөдөн өтө албай жатканын ырасташат. Бул жерде муниципалдык кызматты өтөө системасын, анын ичинде муниципалдык кызматтын өзгөчөлүктөрүн эсепке алуу менен, кызмат өтөө, конкурс өткөрүү жана тестирлөө системасын өркүндөтүү боюнча иштер жасалууга тийиш. Ошону менен бирге кызматка тең жеткиликтүүлүктү, кызматка кесипкөй жана квалификациялуу кызматчылардын өтүшүн камсыз кылуу зарыл.

КР Жогорку Кеңешинин жана КР Өкмөтүнүн атынан мамлекет менен биргеликте чечиш керек болгон негизги чакырыктар

Жогоруда айтылгандардын жыйынтыгын чыгарып жатып, административдик мүмкүнчүлүктөргө карата ЖӨБ органдарынын алдында турган чакырыктарды дагы бир жолу формулировкалап алуу керек. Буларды ЖӨБ органдарынын жана КР Жогорку Кеңеши менен КР Өкмөтүнүн атынан мамлекеттин биргелешкен аракеттери менен чечсе болот.

Чакырык: иретке салынбаган мыйзамдар

- ЖӨБ органдарынын ишине тиешелүү мыйзамдарды иретке келтирүү зарыл. Эң эле эффективдүү жолу – жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө кодексти иштеп чыгуу. Бул кодекс гильотина принциби боюнча калган мыйзамдардагы карама-каршылыктарды четтетет.

Чакырык: кадр потенциалы жана ыйгарым укуктарды бөлүштүрүү

- ЖӨБ органдары менен мамлекеттик органдардын функцияларын жана ыйгарым укуктарын бөлүштүрүү процессин аягына чыгаруу үчүн күч-аракеттерди жумшоо зарыл. Бул маселени чечүү менен ЖӨБ органдары үчүн штаттык кызматкерлердин чындап зарыл болгон санын көрө алабыз. Бул болсо алардын ишин илгерилетип, жергиликтүү бюджеттерди теңдештирүүнүн зарыл болгон көлөмүн же анын киреше потенциалын жогорулатууга болгон муктаждыкты көрсөтүп берет.

Чакырык: жалпысынан өлкөдө пландоонун бирдиктүү системасынын жоктугу

- Кыргыз Республикасында пландоонун бирдиктүү системасын киргизүү зарыл. Бул система өтмө маселелерди чечүүдө башкаруунун бардык деңгээлдерин байланыштырып турат. Пландоонун бул системасы аймактарды өнүктүрүүнүн өзөгү болушу керек. Пландоонун жаңы системасы региондорду түзүп, материалдык эмес жана экологиялык факторлорду эсепке алуу менен, мейкиндикти пландоонун, экономикалык географиянын принциптерине негизделиши керек.

Чакырык: ЖӨБдүн аткаруу органдары менен жергиликтүү кеңештердин өз ара аракеттенүүсү

- ЖӨБ органдарынын ички ишин, аткаруу органдары менен жергиликтүү кеңештердин өз ара аракеттенүүсүн так пландоону киргизүү зарыл. Өз ара аракеттенүүнүн катаал жол-жоболору эффективдүүлүктү жогорулатып, мэриялардын, айыл өкмөттөрдүн жергиликтүү кеңештер менен болгон оор мамилеси өндүү көйгөйдү чечүүгө жардам берет.

Чакырык: муниципалдык кызмат өтөө жана анын курамы

- Муниципалдык кызматка жаштарды тартуу боюнча стандарттан тышкаркы чаралар зарыл болуп турат. Мисалы, министрликтерде иштегиси келген талапкерлерди муниципалдык кызматчынын мектебинен өтүүгө милдеттендирсе болот – талапкер мэрияда же айыл өкмөтүндө үч жыл иштеши керек деген талапты киргизсе болот.
- Өткөөл мезгилде бош орундарга дайындоодо муниципалдык кызматта дагы да ийкемдүү системаны киргизүү зарыл. Бул чаралар Мамлекеттик кадр кызматы менен биргеликте иштелип чыгып, жарандык кызматтын принциптерин бузбашы керек. Ошол эле маалда муниципалдык кызматта түзүлүп калган кырдаалдын өзгөчөлүктөрү да эсепке алынууга тийиш.