



Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун азыркы абалы: жергиликтүү жамааттарды өнүктүрүүдө САЯСИЙ 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

Баяндамачы:

САЛИЕВ Бахтияр Усманович, Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу Жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери жана этностор аралык мамилелер боюнча мамлекеттик агенттиктин директору

Урматтуу Форумдун катышуучулары,

Бул жыл Кыргыз Республикасынын Президенти С. Ш. Жээнбековдун Буйругу менен Аймактарды өнүктүрүү жылы деп жарыяланган.

Аймактардын өнүгүүсүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүнөн өзүнчө алып кароо мүмкүн эмес. Ушундан улам биз бүгүн ЖӨБдүн азыркы абалын жана өнүгүү келечегин талкуулоо үчүн Кыргыз Республикасынын Президентинин Аппаратынын, Жогорку Кеңешинин, Өкмөтүнүн, мамлекеттик органдардын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана жарандык коомдун өкүлдөрүнүн кеңири катышуусу менен ушул Форумга катышып жатабыз.

Кыргыз Республикасынын Конституциясында мамлекеттик башкаруу системасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана мамлекеттик бийлик органдарынын ыйгарым укуктары ажыратылып көрсөтүлгөн жана жалпы мамлекеттик маселелерди чечүүдө алардын өз ара аракеттенүү механизми аныкталган.

Багытыбыз кандай болуп, мамлекеттик башкаруунун жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүү жолдору, алардын өз ара мамилелери кандай болгонун түшүнүү үчүн Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүү тарыхына көз чаптыруу зарыл.

Кыргызстанда ЖӨБдүн тарыхын шарттуу түрдө беш негизги этапка бөлсө болот. ЖӨБ жөнүндө мыйзамдардагы жана башкаруу практикасындагы ири өзгөрүүлөр бул этаптардын негизги учурлары болуп эсептелинет.

Бул этаптар менен таанышуу башкаруу функцияларын жүзөгө ашырууда, өлкө тарыхындагы тигил же бул мезгилдерде өз жашоосунун деңгээлин жогорулатууда жергиликтүү жамааттардын, жарандардын ролуна сереп жасоого мүмкүнчүлүк берет. ЖӨБдүн өнүгүүсүнүн бардык этаптарындагы маанилүү өзгөчөлүк – саясий, административдик жана финансылык мүмкүнчүлүктөрдүн синхрондуу эмес өнүгүүсү. Ар бир конкреттүү тарыхый участкага же саясий, же болбосо финансылык мүмкүнчүлүктөр алдыга суурулуп чыкчу. Бирок убакыт көрсөткөндөй, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бардык үч “китинин” синхрондуу өнүгүүсү болбосо, олуттуу прогресс мүмкүн эмес.

Биринчи этабында 1991-жылдын 19-апрелинде “Кыргызстан Республикасында

жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” Мыйзам кабыл алынган. Мыйзам Эл депутаттардын жергиликтүү Советтерине олуттуу укуктарды жана эркиндикти берген.

1994-1995-жылдары өлкөдө биринчи жолу айылдык, поселкалык жана шаардык кеңештердин депутаттарын шайлоо өткөн. Жаңы типтеги ЖӨБдүн өкүлчүлүктүү органдары мурдагы Эл депутаттардын жергиликтүү Советтеринен саны боюнча гана эмес (мандаттардын саны бир кыйла кыскарган), ошондой эле сапаты боюнча да кескин айырмаланып турган.

Экинчи этапта 1996-жылы КР Конституциясына бир катар өзгөртүүлөр жана толуктоолор, анын ичинде республикада ЖӨБдү андан ары өнүктүрүүгө тиешелүү өзгөртүүлөр да киргизилген. Мисалы, ЖӨБ органдары коммуналдык менчикке ээлик кылуу, пайдалануу жана тескөө укугун алышкан. Ушул эле жылы айылдык (поселкалык) кеңештерге караштуу сапаттуу жаны аткаруучу-тескөөчү органдар – айыл өкмөтү (айылдык, поселкалык управалар) түзүлгөн. Ошол эле жылы буга чейин менчиктештириле элек айылдагы бардык социалдык инфраструктуранын объекттери айылдык округдун муниципалдык менчигине өткөрүлүп берилген.

Үчүнчү этабында (1998-2007-жылдары) ЖӨБдүн аткаруу органдарынын өз алдынча системасы пайда болгон. Бул болсо жергиликтүү жамааттардын мүчөлөрү үчүн жергиликтүү өз алдынча башкарууга жигердүү таасир тийгизүүгө мүмкүнчүлүктөр көбөйгөн учурга туура келди.

2000-жылга карата республикадагы бардык шаарлар жергиликтүү өз алдынча башкарууга өткөн. Башкаруунун муниципалдык органдарынын конституциялык, ченемдик-укуктук жана уюштуруучулук базалары жигердүү түрдө иштелип чыгып, бекемеделе баштаган. ЖӨБдүн муниципалдык менчикке, анын ичинде жерге болгон укугу таанылган.

ЖӨБдүн көйгөйлөрүнө мамлекеттик бийлик органдарынын назарын буруп, ЖӨБ органдары менен мамлекеттик башкаруунун дагы да тыгыз өз ара аракеттенүүсүн камсыз кылуу максатында 2001-жылдын январь айында КР Өкмөтүнүн курамына жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери жана регионалдык өнүгүү боюнча министр кызматы киргизилген (портфелсиз). 2001-жылдын декабрь айында республиканын бүтүндөй аймагында биринчи жолу айылдардын, поселоктордун жана райондук маанидеги шаарлардын ЖӨБ башчыларын түз шайлоо өткөн. Бул шайлоо муниципалдык түзүлүштөрдүн жетекчи кадрларын тандап алуу чөйрөсүндө мамлекеттик монополияны децентралдаштырууга жол ачкан.

2002-жылы “2010-жылга чейин Кыргыз Республикасында мамлекеттик башкарууну децентралдаштыруу жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү” Улуттук стратегиясы бекитилген. Бул стратегия Кыргызстандын жергиликтүү жамааттарынын өкүлдөрүнүн II Курултайы (съезди) менен кабыл алынган. 2003-жылы Кыргыз Республикасынын жаңы Конституциясы биринчи жолу Кыргызстан эли өз бийлигин мамлекеттик бийлик органдары жана ЖӨБ органдары системасы аркылуу жүзөгө ашырат деп белгилеген. Жаңы конституциялык жоболордун негизинде 2003-2004-жылдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы-экономикалык негиздери жөнүндө, муниципалдык кызмат жөнүндө, жамааттар жана алардын бирикмелери жөнүндө ж.б. мыйзамдар кабыл алынган. Ошондой эле 2004-жылы КР Өкмөтү постсоветтик республикалардын ичинен алгачкылардан болуп “Жергиликтүү жамааттардын күнүн” белгилөө жөнүндө чечим кабыл алган. Бул күн өлкөнүн масштабында жыл сайын октябрь айынын акыркы жекшембисинде белгиленип келүүдө.

КРнын жаңыланган Шайлоо жөнүндө кодексинин негизинде 2004-жылдын октябрында айылдык, поселкалык жана шаардык кеңештерге жалпы шайлоо өткөн. Шайлоого алгачкы жолу саясий партиялар жана өкмөттүк эмес уюмдар катышкан. Натыйжада жергиликтүү кеңештерге шайланган 6737 депутаттын ичинен 3003 депутат же 44,6% түрдүү саясий партиялардын мүчөлөрү болгон.

2005-жылы экинчи жолу ЖӨБ башчыларын түз шайлоо өтүп, бюджет аралык мамилелердин реформасы жүргөн. Бул реформа муниципалитеттерге чоң финансылык мүмкүнчүлүктөрдү берген.

2010-жылдын апрелинен тартып жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүндө жаңы этап башталды. 2010-жылдын 27-июнундагы КР Конституциясы “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” Мыйзамга айрым өзгөртүүлөрдү жана түзөтүүлөрдү киргизди. 111-беренеге ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын системасын төмөнкүлөр түзөт:

- жергиликтүү кеңештер - жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдар;

- айыл өкмөтү, шаарлардын мэриялары - жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруучу органдары.

КР Конституциясы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруучу органдары жана алардын кызмат адамдары өз иштеринде жергиликтүү кеңешке отчет беришет деп белгилеген. Бул болсо ЖӨБдүн жаңы укуктук базасын түзүүдө республика үчүн уникалдуу мүмкүнчүлүк берген. Ошол база жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасын курууда бардык улуттук жана эл аралык тажрыйбаны эсепке алган. Жаңы укуктук база ЖӨБдүн саясий, административдик жана финансылык мүмкүнчүлүктөрүн өнүктүрүү үчүн кеңири шарттарды түзүп бере алмак.

Бирок мамлекет 2010-жылдагы окуялардан кийин өлкөдөгү социалдык туруктуулукту калыбына келтирүү жана анын экономикалык кесепеттерин четтетүү, улуттук коопсуздукка байланышкан маанилүү стратегиялык маселелерди чечүү менен алек болгон. Ошондуктан жергиликтүү жамааттарды өнүктүрүү жана ЖӨБ системасын өркүндөтүү маселелери күтүлгөндөй деңгээлге жете алган эмес. Буга карабастан принципиалдуу мүнөздөгү оң жыйынтыктар байкалган: кайрадан эки деңгээлдүү бюджет киргизилди, жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери боюнча мамлекеттик орган калыбына келтирилди, муниципалдык кызмат институту өркүндөтүлдү, квалификацияны жогорулатуу боюнча мамлекеттик система түзүлдү, бүгүнкү күндө Жергиликтүү өз алдынча башкарууларынын Союзу жаңы дем менен иштеп жатат.

ЖӨБ органдары жериндеги кырдаалды мыкты билээри шексиз. Алар жергиликтүү маанидеги маселелерди да, берилген мамлекеттик ыйгарым укуктар менен иш-милдеттерди да чечип келүүдө жана чечиши керек. Муну менен максат – жарандар үчүн, өзгөчө аймактардын жашоочулары үчүн жакшы шарттарды түзүү.

Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкарууну 2018-2022-жылдарга өнүктүрүү программасы иштелип чыгып, бекитүү баскычында турат. Программа программалык-максаттуу мамилени колдонуу менен мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасында реформаларды андан ары ишке ашырууну болжойт. Программа жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бардык субъекттеринин – жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, жергиликтүү жамааттардын жана жарандардын ролу канчалык маанилүү болгонун тааныйт.

Мамлекеттин милдети – ЖӨБдүн саясий, административдик жана финансылык мүмкүнчүлүктөрүн синхрондуу түрдө өнүктүрүп, пайдалануу, маморгандар менен ЖӨБО ортосундагы функцияларды бөлүштүрүү, алардын өз ара аракеттенүүсүнүн так регламентин иштеп чыгып, колдонууга берүү, ЖӨБ органдарын ресурстар менен камсыз кылуу.

Азырынча ыйгарым укуктар аягына чейин бөлүштүрүлбөгөн, бири-биринин милдеттенмелерин кайталаган учурлар болуп жатат, жоопкерчилик ачык-айкын эмес. Тармактык (атайын) мыйзамдарда тигил же бул функцияларды аткаруу үчүн жоопкерчилик бир эле маалда мамлекеттик органдарга да, ЖӨБ органдарына да жүктөлүп, натыйжада экөө тең маселелерди чечпеген, же болбосо кайталаган, бюджеттик каражаттарды натыйжасыз чыгымдаган учурлар бар. Мисалы, мындай көрүнүш кен казуучу компаниялар менен иш алып барганда байкалууда.

Мындан тышкары, мамлекеттик бийлик улуттук деңгээлде чечимдерди кабыл алып жатканда жергиликтүү жамааттардын кызыкчылыктары толук көлөмдө эсепке алынышына кам көрүүсү абзел. Себеби жаран өлкөнүн тышында эмес, конкреттүү жергиликтүү жамааттын ичинде жашайт. Ошону менен бирге жамааттын кызыкчылыктары менен мамлекеттин кызыкчылыктары бири-бири менен тирешиши мүмкүн.

Кызыкчылыктардын балансын камсыз кылуу үчүн атайын механизмдер, диалог, сүйлөшүү процесси талап кылынат.

ЖӨБ органдарынын мамлекет менен өз ара аракеттенүү жана региондорду өнүктүрүүдө органдардын ролун күчтөндүрүү чөйрөсүндө бүгүнкү күндө эки маанилүү жана чукул маселе турат:

- бирдиктүү башкаруу системасынын бир бөлүгү катары ЖӨБ органдары менен мамлекеттик органдардын өз ара аракеттенүүсүн бекемдөө, өнүктүрүү боюнча ар бир маселеде мамлекет менен ЖӨБ органдары чечимдерди кечиктирбестен кабыл алып, аткарып, зарыл жыйынтыкка жете тургандай ыйгарым укуктарды айкалыштыруу керек;

– чечим кабыл алуу процессине жергиликтүү жамааттарды кошуу механизмдерин иштеп чыгуу жана жайылтуу; улуттун кызыкчылыктары менен жергиликтүү жамааттардын кызыкчылыктары ортосундагы балансты издөө жана табуу механизмдери.

Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу Жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери жана этностор аралык мамилелер боюнча мамлекеттик агенттик ыйгарым укуктуу мамлекеттик орган болуп саналат жана Өкмөттүн тапшырмасы боюнча иш алып барат. Мамлекеттик агенттик биринчи маселени чечүү боюнча аракеттерди жасап жатат: бир катар ченемдик укуктук актыларга принципалдуу өзгөртүүлөрдү, анын ичинде өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо көйгөйлөрүн чечүү боюнча өзгөртүүлөр киргизилүүдө; ЖӨБ органдары менен мамлекеттик органдар ортосундагы өз ара аракеттенүү регламенти иштелип чыкты жана жакында бекитилет; социалдык-экономикалык өнүгүүнү пландоонун бирдиктүү комплекстүү системасын түзүү боюнча сунуштар даярдалууда, бул система өнүгүүнүн жергиликтүү жана улуттук пландарын бириктирип, алардын сапаттуу аткарылышын камсыз кылат.

Бирок өз ара аракеттенүү бул эки тараптуу процесс болгонун эстен чыгарбоо абзел. Ошондуктан ЖӨБ органдары мамлекет аларга берген саясий мүмкүнчүлүктөрдү жана экономикалык ресурстарды эффективдүү колдоно алууга жөндөмдүү болгонун далилдеши үчүн саясий жактан жетилгендигин көрсөтүшү керек.

Айрым жергиликтүү кеңештер саясий жактан жетиле электигин да, ошондой эле жоопкерчиликсиз мамилесин да көрсөтүп жатканы коомчулуктун назарында. Мындай жергиликтүү кеңештер айрым топтордун кызыкчылыктарын көздөп, мэрлерди, айыл өкмөт башчыларын шайлоону үзгүлтүккө учуратып, бюджеттерди жана социалдык-экономикалык өнүгүү, калкты социалдык жактан коргоо программаларын бекитпей, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аброюна шек келтирип, демократиянын келечегине коркунуч жаратышууда.

Өкмөт ар бир ЖӨБ органы менен өз-өзүнчө эффективдүү диалог жүргүзө албайт. Бул чоң чыгымды талап кылгандан тышкары, чечим кабыл алууда конкреттүү муниципалитеттерге зыян же пайда алып келиши мүмкүн. Бул жерде ЖӨБ органдарынын өзүнүн эрки боюнча түзүлгөн Жергиликтүү өз алдынча башкарууларынын Союзу эффективдүү иш алып барышы зарыл. Ал ЖӨБ органдарынын бирдиктүү пикирин чагылдырышы керек. Бул пикир Союздун бардык мүчөлөрүнүн жалпы пикири болууга тийиш. Союздун башкаруу органдары айрым ЖӨБдүн гана, же андан да жаманы – жетекчилердин жеке пикирлерин гана айтып калуусуна жол бербеш керек. Диалог боюнча Өкмөттүн өнөктөшү болуш үчүн Союз анын позициясынын легитимдүүлүгүнө шек жаралбагыдай башкаруунун ички системасын түзүп, пикирлерди макулдашууга тийиш.

Сөзүмдүн соңунда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына кайрылгым келет. Силердин эмгегинер зор жана өтө маанилүү – силер жалпы мамлекеттин атынан биринчилерден болуп жарандардын көйгөйлөрүн сезесиңер, алгач эле силер жардам берүүгө умтуласыңар. Силер өз ыйгарым укуктарыңарды так билип, милдеттүү түрдө аткарышыңар керек, мыйзамдарды сактап, жергиликтүү бюджеттин каражаттарын максаттуу пайдаланышыңар керек. Бирок силер аткаруучу гана эмес, ошону менен бирге айылдык аймактын, шаардын деңгээлиндеги саясатчы да болуп саналасыңар. Силер жергиликтүү жамааттын ички өнүгүүсү үчүн гана эмес, ошондой эле тышкы байланышы үчүн да жооп бересиңер. Ошондуктан башкаруу системасын жакшы билип, өз ара да, мамлекеттик органдар менен да иш алып барганды, мамлекет, бизнес жана коом менен кесипкөй диалог түзгөндү билүү зарыл. Бирок бул иштерди жалгыз жасаган оңой эмес. Ошол себептен силердин күч-аракетиңер, өз муниципалдык бирикмелериңерди өнүктүрүүгө салым кошуу талап кылынат. Президенттин, Жогорку Кеңештин жана Өкмөттүн атынан мамлекет да өз тарабынан Кыргыз Республикасынын аймактарынын комплекстүү өнүгүүсүн камсыз кылуу боюнча чараларды көрүүдө жана бул иштерди уланта бермекчи. Ал эми силер – жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары регионалдык өнүгүүнүн колу жана шыктандыруучусу болуп калышыңар керек.

Дагы бир жолу белгилегим келет: өз ара аракеттенүү – бул эки тараптуу процесс, ал эки жактын тең күч-аракеттерин, өз ара жоопкерчилигин, милдеттерди тең бөлүштүрүүнү талап кылат. Бирок андан кийин жеңиштерди жана жетишкендиктерди жалпыныкы катары эсептейбиз.

Көңүл бурганыңыз үчүн рахмат!