

КЫРГЫЗ МАМЛЕКЕТТИК ЮРИДИКАЛЫК УНИВЕРСИТЕТИ

Кол жазма укугунда

УДК 342.55+342.553]:341(043.3)

ДЖУМАЛИЕВ ДАНИЯР САРДАРБЕКОВИЧ
МАМЛЕКЕТТИК БИЙЛИКТИН ЖАНА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА
БАШКАРУУНУН ӨЗ АРА АРАКЕТТЕНҮҮСҮ:
КОНСТИТУЦИЯЛЫК ЖАНА ЭЛ АРАЛЫК УКУКТУК АСПЕКТТЕР

12.00.02 - конституциялык укук; муниципалдык укук.

12.00.10 - эл аралык укук; европа укугу.

Юридикалык илимдеринин доктору окумуштуулук даражасын
изденип алуу үчүн жазылган **диссертация**

Илимий консультант:

Кыргыз Республикасынын эмгек сиңирген юристи, юридикалык илимдеринин доктору, профессор, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кенешинин депутаты
Керезбеков Канат Керезбекович

Бишкек – 2020

Мазмуну

Киришүү.....3

Глава 1. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын уюштуруунун укуктук модели

- 1.1. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук табияты12
- 1.2. Бийликти жүргүзүү тутумундагы мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу.....32
- 1.3. Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун укуктук жөнгө салуунун калыптанышындагы эл аралык укуктун ролу.....61

Глава 2. Мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн эл аралык укуктук жана улуттук формалары

- 2.1. Кыргыз Республикасында жана эл аралык тажрыйбада мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосундагы ыйгарым укуктарды чектөө72
- 2.2. Мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкарууга таасир этүү формаларындагы эл аралык укуктук ченемдердин имплементациясы88
- 2.3. Мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүү процессиндеги эл аралык жана улуттук мыйзам чыгаруунун ченемдеринин ара катышы.....96

Глава 3. Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелерин жөнгө салуунун, укуктук камсыз кылуунун механизми

3.1. Кыргыз Республикасында жана чет өлкөлөрдө жергиликтүү өз алдынча органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнү мыйзам чыгаруу жагынан жөнгө салынуусу	103
3.2. Мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкарууга таасир этүү формалары	119
3.3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекетке таасир этүү формалары	139
Глава 4. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелеринин экономикалык негиздери: эл аралык-укуктук тажрыйба	
4.1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизинин укуктук жөнгө салынуусу.....	150
4.2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы ресурстарын түзүүдө мамлекеттик бийлик органдарынын катышуусу.....	179
Глава 5. Мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн укуктук көйгөйлөрү жана аларды чечүү жолдору	
5.1. Мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелер чөйрөсүндөгү улуттук мыйзам чыгаруунун модернизациялануусу	200
5.2. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн эффективдүүлүгүн жогорулатуу жолдору.....	211
Корутундулар.....	223
Колдонулган адабияттардын тизмеси.....	233

Изилдөө темасынын актуалдуулугу

Мамлекеттик бийлик органдарында жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында жүргүзүлгөн реформалардын шартында теоретикалык деңгээлде мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин мүмкүн болгон моделдерин ачып көрсөтүү маселеси, ошондой эле ошол өз ара мамилелердин моделинин өзгөчөлүктөрүн белгилеп, аны реформалоо жолдорун аныктоо маселеси бүгүнкү күндө маанилүү жана актуалдуу маселелердин бири болуп эсептелинет.

Изилдөө ишинин актуалдуулугу мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун жана иш-аракетинин жалпы принциптерин аныктоо укугунун салыштыруу зарылдыгы менен аныкталат. Ошону менен катар, уюштуруунун жалпы принциптеринин мазмуну кандай экендигин, жергиликтүү өз алдынча башкарууну жөнгө салууда мамлекеттик бийлик ошол принциптердин чегинен чыга алабы, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уюштуруу принциптердин бардыгы бир мыйзамдын ичинде топтолушу керекби деген суроолорду чечүү маселеси турат. Тийиштүү мыйзам канчалык даражада деталдаштыруу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун негизин аныкташ керек экендиги да так коюлган эмес маселе болуп жатат. Мындан тышкары, мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсү менен байланышкан укуктук көйгөйлөр тутумдуулуктун, макулдашуулуктун жоктугунан, бул чөйрөнүн ченемдик-укуктук жөнгө салуусунда болгон бир-бирине каршы келе тургандыктын кесепетинен келип чыгат. Белгилеп кеткен жана башка көйгөйлөр жана карама-каршылыктар ачык көрсөтүлүшү тийиш, ал эми алардын себептери анализденилип, көйгөйлөрдү чечүү варианттары сунушталышы керек.

Мамлекеттик бийликтин органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн жаатындагы эл аралык

жана улуттук мыйзам чыгаруучулуктун өз ара катыш маселесин анализдөө азыркы өнүгүү баскычында эл аралык укуктун жалпыга таанылган принциптердин жана ченемдердин ролу жөнүндөгү маселени чечүүгө карата болгон жаңы мамилелерди издөө үчүн гана эмес, ошондой эле эл аралык-укуктук ченемдери жүзөгө ашырууга катышкан ички мамлекеттик укуктун субъекттери – мамлекеттик органдар жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн да өтө маанилүү жана зарыл.

Мамлекеттик бийлик органдарынын жана эл аралык органдарынын өз ара аракеттенүүсүн жөнгө салуучу Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруусу жана эл аралык мыйзам чыгаруусу мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин эволюциясына таасир тийгизген жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттик бийликтин органдарынын тутумунун тигил же бул элементтеринин белгилөө өзгөчөлүктөрү Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайыктуулугу жагынан кылдат изилдөө жүргүзүү керек [1].

Мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелерин укуктук жөнгө салуусу менен байланышкан маселелердин изилдөөсү, бир жагынан, Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдары жана башка жагынан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы мамилелерди шайкештөө үчүн, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун накта калыптанышы жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз иш-аракетине жоопкерчилик принцибин иш жүзөгө ашыруу үчүн маанилүү илимий көйгөй болуп саналат.

Мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнө тиешелүү теорияда жана практикада пайда болуучу бардык айтылып кеткен жана башка маселелер диссертациялык изилдөөнүн темасынын актуалдуулугун, маанилүүлүгүн шарттады.

Диссертациянын темасы ири илимий программалары жана негизги илимий-изилдөөчүлүк иштери менен байланышы. Диссертациянын темасы Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу Кыргыз мамлекеттик юридикалык университетинин илимий-изилдөө ишинин планына кирет, ошондой эле 2018-2040-жылдарында Кыргыз Республикасын туруктуу өнүктүрүүнүн Улуттук Стратегиясынын алкагында “Таза коом. Жаңы доор” Программасы менен байланыштырылган.

Изилдөө максаты. Диссертациялык иштин максаты болуп укук колдонуу процессинде Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруунун колдонуудагы ченемдеринин теоретикалык-укуктук анализинин жана практикалык жактан ишке ашыруунун көйгөйлөрүн жана кемчиликтерин таап ачып көрсөтүү үчүн Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүндө болгон теоретикалык жана практикалык көйгөйлөрдү комплекстүү талдоо эсептелинет.

Бул максатка жетүү үчүн диссертацияда төмөнкү маселелер коюлду:

- мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын өз ара аракеттенүүсүнүн тарыхый өңүттөрүндө кароо, тарыхый салттардын азыркы күндөгү жагдайларга болгон таасирин көрсөтүү, өз ара мамилелердин кийинки өнүгүү тенденцияларын аныктоо;
- Кыргыз Республикасынында мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин түзүлүп калган тутумуна анализ жүргүзүү;
- улуттук мыйзам чыгаруунун жана эл аралык укуктун ченемдеринин укук чыгаруу жана укук колдонуу процессиндеги ара катышын ачуу, Кыргыз Республикасынын укуктук тутумуна тышкы таасир кылуунун принциптерин жана чектерин белгилөө;

- мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ортосундагы алып баруу предметтерди жана ыйгарым укуктарды чектөөнүн негизги маселелерин аныктоо;
- мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү тутумун өркүндөтүлүшүнүн практикалык маселелерин кароо жана аларды чечүү варианттарын сунуштоо;
- Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүндө эл аралык укуктун ролун аныктоо;
- жергиликтүү өз ара башкаруунун ишин мамлекеттик бийлик жактан жөнгө салуунун өз ара байланышкан формаларын белгилөө;
- мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык өз ара аракеттенүүнүн укуктук негиздерин анализдөө, көйгөйлөрдү таап көрсөтүү жана аларды чечүүнүн ыкмаларын сунуштоо;
- мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана кызмат адамдарынын алардын өз ара аракеттенүүсүндө жоопкерчиликтин бүтүн жалпы теоретикалык концепциясын түзүүгө түрткү болгон жыйынтыктарды жана сунуштоолорду туюнтуу;
- Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин эффективдүүлүгүн жогорулатуу боюнча корутундуларды жана сунуштарды туюндуруу.

Иштин илимий жаңычылдыгы мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү эволюциясынын процессинде келип чыккан теоретикалык жана практикалык көйгөйлөрдүн комплекстүү изилдөөсүн жүргүзүүнү биринчи иретте аракет жасоодо камтылат. Иштин жаңычылдыгы мамлекеттик бийликтин жана

жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү жаатында улуттук жана эл аралык мыйзам чыгаруунун көрсөтүлгөн анализи, ошондой эле мыйзам чыгарууну өзгөртүү перспективасы жана жаңы ченемдерди кабыл алуунун кесепеттерин таап белгилөөсүн шарттайт.

Иште мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүн түзүү тажрыйбасынын олуттуу өзгөчөлүктөрү теоретикалык мамилелер менен айкалышат, бул мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелердин өнүгүү тенденцияларын аныктоого, алардын укуктук жөнгө салуусунун тажрыйбасын мыктылоого мүмкүндүк берет.

Изилдөө жыйынтыктарынын тажрыйбалык маанилүүлүгү мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү тутумун жөнгө салуучу укуктук актылардын мыктылоонун (бийлик деңгээлдердин ортосунда ыйгарым укуктарды чектөө, муниципалдык түзүмдөрдүн айрым түрлөрүнүн статусун тактоо, жергиликтүү маанидеги маселелерди мамлекеттик бийлик тарабынан чечүү, жарандык жүгүртүмдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын катышуусу, бюджет аралык мамилелердин маселелери боюнча) маанилүү багыттарын негиздөөдө камтылат.

Теоретикалык жана башка көйгөйлөрдүн комплекстүү изилдөөсү, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин түзүлгөн практикасын анализдөөсү жана баалоосу, кенемтелерди жана кемчиликтерди таап белгилөө мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин көйгөйлөрүн иштеп чыгарууга салым кошкон бир катар жыйынтыктарды, сунуштарды, чечимдерди коргоого көрсөтүүгө мүмкүндүк берет.

Диссертациянын материалдары конституциялык укук, муниципалдык укук жана эл аралык укук сабактары боюнча илимий жана педагогикалык иште, окуу программаларды жана усулдук сунуштамаларды, ошондой эле

студенттер, мамлекеттик жана муниципалдык кызмат адамдары үчүн окуу куралдарын жана окуу китептерди даярдоо процессинде колдонууга болот.

Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетин укуктук жөнгө салуунун теоретикалык жана практикалык көйгөйлөрдү изилдөөсү төмөнкү **негизги жоболорду** туюнтуп жана коргоого чыгарууга мүмкүндүк берди.

1. Муниципалдык башкаруунун дуализм теориясын колдонуунун тажрыйбалык маанилүүлүгүн жергиликтүү башкаруунун өз алдынча жана өзүнүн жоопкерчилигинин астында жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү, ошол эле убакта, жергиликтүү өз алдынча башкарууга берилген мамлекеттик маанидеги маселелерди чечүүдө мамлекеттик бийлик органдарын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын камтыган жалпы элдик бийликтин бирдиктүү тутумунун чегинде аракеттенүү укугун таануу мүмкүнчүлүгүн бергендиги негизделенет.
2. Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз ара башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн жаатында улуттук жана эл аралык мыйзам чыгаруунун анализинин негизинде, диссертанттын пикири боюнча, төмөнкү мыйзам жактан бекитүүгө муктаж болгон принциптерине: максатка ылайыктуулук, өзүнүн компетенциялардын чегинде мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын өз алдынчалыгы, тең укуктуулук, башка муниципалдык түзүмдөрдүн кызыкчылыгын кысууга жол берилбегендик, кызыкчылыктар боюнча макулдашуу, ресурстар менен камсыздандырылгандык, өз ара жоопкерчилик принциптерине негизделиши керек.
3. Ченемдик-укуктук актылардын анализинин негизинде мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча органдардын өз

ара аракеттенүүсүнүн конституциялык жана эл аралык-укуктук принциптердин классификациясы сунушталат.

4. Мамлекеттик бийлик органдарын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ортосундагы жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү боюнча ыйгарым укуктарын чектөө маселесинде аныкталгандык эместик, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетинин так болгон стандарттардын жоктугу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун көптөгөн уюштуруучулук жана финансылык көйгөйлөрдүн себеби экендиги негизделенет.
5. Мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын уюштуруусун жана иш аракетин жөнгө салуучу Кыргыз Республикасынын ченемдери алардын компетенцияларына тиешелүү болгон маселелерди чечүүдөгү өз ара аракеттенүүсүнө тийгизген терс таасири негизделенет.
6. Кыргыз Республикасынын улуттук мыйзам чыгаруусу эл аралык укукка шайкештигин камсыз кылуунун мамлекеттик каражаттарынын эффективдүүлүгүнүн начардыгы жөнүндө жыйынтык чыгарылат жана алардын өзгөчө мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетиндеги иштиктүүлүгүн, таасирдүүлүгүн жогорулатуу жөнүндөгү сунуштоолор айтылат.
7. Мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетин жүзөгө ашыруу механизмдеринин жана ыкмаларынын эл аралык тажрыйбасын изилдөөнүн негизинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекет тараптан таасир этүү формалары белгиленген жана иретке салынган.
8. Жергиликтүү бюджеттердин өз алдынчалыгын камсыз кылуу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзүнүн кирешелерин жана

чыгымдарын пландаштырууда мүмкүнчүлөктөрүн кеңейтүүсүн, жергиликтүү бюджеттерди финансылык ресурстардын негизделбеген азайтуусунан сактоосун камсыз кыла турган жергиликтүү бюджеттердин кирешелерде өзүлөрүнүн кирешелеринин конкреттүү тизмегин жана өлчөмүн мыйзам тараптан белгилөөсү маанилүү экендиги негизделенет.

9. Азыркы убакта мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана кызмат адамдарынын өз ара жоопкерчилиги жөнүндө ченемдери жок экендиги ачып көрсөтүлгөн. Ошону менен бирге, биздин көз карашыбыз боюнча, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун теңдик тууралуу конституциялык принцибинен алардын өз ара жоопкерчилигинин болуу мүмкүндүгү келип чыгат. Жоопкерчиликтин эки жактуулук мүнөзү мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун байланышынын эки жактуулук мүнөзү менен аныкталат.

10. Мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын өз ара аракеттенүүсүнүн эффективдүүлүгүн жогорулатуу боюнча максатка багытталган чаралардын комплексин жүргүзүү керектиги сунушталат. Мисалы, көптөгөн укуктук ченемдер бир бирине карама-каршы болгонуна себептүү, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана мамлекеттик бийлик органдардын иш аракетин жөнгө салуучу мыйзам чыгаруу актыларына өзгөрүүлөрдү киргизүүнүн жөнү бар.

Юридикалык илимге **изденүүчүнүн жеке салымы** изилдөөнүн жаңычылдыгы менен, актуалдуу көйгөйлөрдү чечүү аракети жана мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелердин жаатында мыйзам чыгарууну өркүндөтүү аракети менен аныкталат. Коргоого коюлган жоболор диссертант тарабынан жекече иштелип чыкты.

Изилдөөнүн натыйжаларын апробациялоо. Жүргүзүлгөн изилдөөнүн жыйынтыктары жана алардын негизинде жасалган корутундулар жана сунуштар Кыргыз мамлекеттик юридикалык университетинин конституциялык жана муниципалдык кафедрасынын кеңейтилген отурумда талкуулоо процессинде апробацияны өттү. Диссертациянын негизги жоболору көп сандагы илимий-практикалык конференцияларда, тегерек столдордо жана семинарларда баяндама катары жасалган.

Диссертациянын жыйынтыктарынын басылмаларда чагылдырылышынын толуктугу. Диссертациялык изилдөө процессинде алынган илимий жыйынтыктары толугу менен автордун 21 илимий басылмаларында чагылдырылган.

Диссертациянын түзүмү жана көлөмү. Диссертация Кыргыз Республикасынын Жогорку аттестациялык комиссиясынын тийиштүү талаптарына ылайык аткарылган. Анын түзүмү изилдөөнүн максаты жана маселелери менен аныкталат жана киришүүдөн, он үч бөлүмдү камтыган беш главадан, жыйынтыктардан жана колдонулган адабияттардын тизмесинен турат.

Глава 1. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын уюштуруунун укуктук модели

1. 1. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук табияты

Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүү маселеси бийликти уюштурууда, жүзөгө ашыруудагы негизги маселеси болуп эсептелинет. Ушуга байланыштуу ушул категориялардын өз ара катышы жагынан караганда алардын мазмундарына карата кандай негизги мамилелери бар экендигин карап чыгуу маселеси биринчи катарда турат. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятын жалпы категория катары бийлик аныктайт, ошондуктан тийиштүү анализди биринчи иретте бийлик категориясынан баштоо керек.

Ата мекендик жана чет өлкөлүк илимпоздордун тарабынан «мамлекеттик бийликтин категорияларынын» изилдөөсүнө көптөн көп көңүл бурулган. Мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын өз ара аракеттенүүсүн изилдөөсүнө төмөнкү совет жана азыркы доордогу көрүнүктүү чет элдик илимпоздор өзгөчө салым кошушкан: С.А. Авакьян, Г.А. Алибаева, С.Т. Алибеков, М.В. Баглай, М.Т. Баймаханов, Г.В. Барабашев, Е.В. Белоусова, С.Н. Бондарь, В.И. Васильев, Л.А. Велихов, А.Д. Дарханбаева, Ю.А. Дмитриев, А.Е. Жатканбаева, Л.Т. Жанузакова, А.Б. Жумадилова, О.К. Кобабаев, Е.И. Козлова, М.А. Краснов, Ю.А. Крохина, О.Е. Кутафин, И.И. Овчинников, В.Н. Постовой, Г.С. Сапаргалиев, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, В.И. Фадеев жана башка авторлор.

Бул көйгөйдүн ар түрдүү маселелери Кыргыз Республикасында төмөнкү ата мекендик илимпоздордун: С.А. Алымкуловдун, Б.Д. Асанакуновдун, М.А. Ахметовдун, Э.Ж. Бейшембиевдин, З.Ш. Бейшеналиевдин, Б.С. Дубанаевдин, Э.Э. Дуйсеновдун, А.К. Ермаковдун,

К.К. Керезбековдун, А.А. Карашевдин, А.О. Кожошевдин, О.М. Коркмазовдун, Г.К. Кулдышеванын, А.А. Кутановдун, Э.Н. Рахимбаевдин, Б.Дж. Рысмендеевдин, О.С. Тарбинскийдин, Н.М. Тюлюндиеванын, Н.Т. Шериповдун эмгектеринде чагылдырылган.

Булактардын өзгөчө топтомун мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун жана иш аракетинин көйгөйлөрү боюнча А.А. Акмалованын, А.А. Ежкованын, Е.М. Ковешниковдун, С.Г. Наймушинанын, Л.М. Пешиндин, Д.А. Писаревдин, Д.А. Полошенконун, А.С. Сыдыгалиеванын, Н.В. Талалаевдин, Н.А. Тарасьяндын, М.З. Фегиндин, Л.Р. Шамасованын, И.А. Шевчикдин диссертациялык изилдөөлөрү түзөт.

Бийлик маселеси юриспруденция тармагында гана эмес, бардык коомдук илимдерде изилденет, анткени бийлик элдердин туруктуу биригүүсү бар болгон бардык тармактарда жүргүзүлөт. Ушуну менен анын коомдук маңызы түшүндүрүлөт. Бийлик феноменин изилдөөсү маанилүү багыттардын жана көптөгөн коомдук илимдердеги билим тармактарынын калыптанышына алып келди.

Юридикалык илимде бийлик мамилелерин жөнгө салуу маселесин конституциялык укук изилдейт. Ошону менен бирге тарыхый ретроспекциясындагы «мамлекеттик бийлик» жана «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» категориялардын ара катышы – бул мамлекет жана укук теориясы жана тарыхы тармагына тиешелүү маселе. Ушуга байланыштуу мындай жагдай изилдөөнүн предметин жана специализациясын белгиледи.

Бийлик феномени «катып калган материя» болуп эсептелинбейт. Ал конкреттүү коом жана жана адамзат менен бирге өнүгөт. Ушуга байланыштуу М.Фуко бийликтин аналитикасына карата циклдик мамилени сунуштаган [2, 58 б.]. Бүгүнкү күндө циклдик мамиле укуктук материянын өзүнө да тиешелүү, укуктун циклдери, анын өнүгүү жана «жашоо» циклдери бөлүнүп чыгат [3, 32 б.]. Мына ушул себептен ушул изилдөөгө

биз мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнө белгилүү бир тарыхый доордун мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ара катышын салыштырма-укуктук анализдин контекстинде кайрылабыз.

«Бийлик» категориясы турмуштун эң баштапкы негизи менен байланыштуу, бул көрүнүштүн түпкү тамыры байыркы замандан башталат. Бийлик өзүнүн пайда болушу менен мамлекетке чейин мурда келген жана алгачкы коомдун өз алдынча башкаруусу менен байланыштуу. Бийликтин илимий таануусу Байыркы Грецияда, Индияда, Вавилондо, Кытайда, Римде башталган. Бийликке карата көз караштардагы айырмасы болгондугуна карабастан, сөз мамлекеттик бийлик жөнүндө жүргөн. Бул коомдун бийликтүү институттардын системасында мамлекет борбордук орунду ээлегендиги менен түшүндүрүлөт, ошондой эле интеллектуалдуу ишмердүүлүктүн тигил же бул түрүнө карата социалдык талам менен түшүндүрүлөт. Калыптанып калган бийлик теориясы жана аны менен тыгыз байланышкан социалдык тажрыйбалар байыркы демократиянын саясий-укуктук кепилдигин камсыз кыла турган механизмдерди түзүүгө шарт түзгөн байыркы ойдун өнүгүү багыттарын жолго салган [4, 6 б.]. Бул белгилеп кеткен жагдай-шарттар бийлик алып жүрүүчүлөрдүн жана башкаруу объекттердин ортосунда рационалдык өз ара аракеттенүү, мамлекеттик бийликтин жана мамлекеттик башкаруунун уюштурууну жакшыртуу жагынан изилденген мамлекеттик бийликтин жана мамлекеттик башкаруунун теориясынын өнүгүүсүнө түрткү берди. Бийликти иш жүзүнө ашыруу бир жактан мажбурлоону колдонуу принцибине негизделет, бирок ошону менен бул принцип «элдин жыргалына» гана колдонулат. Башка жактан карасак, бийлик бедел, кадыр-баркка, «социалдык адаттарды», башкача айтканда бийликтин тигил же бул аракеттерине карата «каалагандай» социалдык таасир жооптордун белгиленген бир түрүн түзүүгө да негизделет. Ошону менен мамлекетке карата болгон мамлекеттик аппарат тарабынан императивдүү түрдө чечиле

турган маселелердин саны кеңеет же азаят, мындай жагдайда коомдун өзүн өзү жөнгө салуу жана өз алдынча уюштуруу аракеттерине орун калат. Жыйынтыкта, бул бийлик мамилелеринде эркиндикти жан теңсиздикти ишке ашыруу катары коомдун өз алдынча башкарууну камсыз кылат.

Мамлекеттеги бийликти жүзөгө ашыруу жөнүндө негизги теоретикалык түшүнүктөрдү төмөнкүлөргө бөлсөк болот:

1. «Үстөмдүк» теориялары – бул теориялар мамлекеттик бийликти мажбурлоо чараларын колдонуу менен үстөмдүк кылуу күчү (эрки, жөндөмдүүлүгү) катары аныкталат.
2. «Коомдук макулдашуу (өз алдынча башкаруу)» теориялары коомдогу карама-каршылыктарды жеңүүгө, коомго ылайыктуу, ыңгайлуу жагдайды табууга көздөлгөн мамлекеттик бийликтин функционалдык дайындоосуна таянат.

Мамлекеттик бийликтин маңызына карата болгон негизги түшүнүктөрдү кароо максатында биринчиден үстөмдүк теориясын кароодон баштаганы максатка ылайыктуу деп эсептейбиз, анткени бул теориялар пайда болуу мезгили боюнча да, түшүнүк аппараты иштелип чыгышы боюнча да биринчилерден болуп эсептелинет. Мамлекеттик бийликтин үстөмдүгүнүн негизги талашсыз жобосу энциклопедиялык басылмаларда да чагылдырылат: «Бийлик кылуу – өзүнүн күчүн, кудуретин көрсөтүү» [5, 74 б.].

Мамлекеттик бийликти үстөмдүк, мамлекеттин күчүн көрсөтүү катары кароочу теорияларды байыркы авторлордон да тапса болот. Сөз, албетте, мамлекеттик бийликти күч менен толук бойдон бирдей нерсе деп билүү жөнүндө эмес. Өз убагында Аристотель «жалпы тиричилик аракеттин ыкмасы катары эркиндүү адамдардын мамилелешүүсү бар жерде гана мамлекет бар боло алат» деп белгилеген [6, 231 б.]. Ошондо үстөмдүк менен баш ийүүнүн ортосундагы байланыштар социалдык уюштуруунун формаларына катарына кошулат.

Мамлекеттик бийликти үстөмдүк көз карашы жактан заманбап чечмелөөнүн негиз салуучусу болуп Н. Макиавелли эсептелинет, ал бул каралып жаткан чөйрөдөгү категориялык-түшүнүк аппараттын негиздерин белгилеген. Изилдөөчү мамлекеттик бийликти бардыгынын үстүнөн чексиз жана анык үстөмдүк кылган бирдиктүү күч деп чечмелеген. Бийликтин негизинде коркунуч жатат. Падышанын бийлиги үчүн таяныч катары тандоодо «коркутууну тандоо ишенимдүүрөк болот жана аны жазалоо коркунучу менен камсыз кылып туруу керек» [7, 102 б.]. Мындан тышкары, ушул мамлекеттик бийликти жүзөгө ашырууда мамлекет ишке ашыруу формасы катары түзүлөт. Н. Макиавелли мамлекеттик аппаратта гана бийликтик ыйгарым укуктар бар деп эсептеген. Бардык бийликке ээлик падышанын колунда гана топтолот. Мындай талашсыздыкты мамлекеттик бийликке ушул мамлекеттин бар болгондугун, анын күчүн жана өлкөдөгү тартипти камсыз кылган жогорку эрк гана айтат. Жогорку бөлүнбөй турган бийлик жөнүндөгү ой Н.Макиавеллини мамлекеттик эгемендүүлүк түшүнүгүнө алып келди. Мамлекеттик бийликтин маңызы элди багындыра турган абсолюттук күч катары көрсөтүлгөн.

Ушул эле көз карашта Т.Гоббстун да мамлекеттик бийлик жөнүндөгү изилдөөлөрү жүргүзүлгөн. Ал укукту мамлекеттик бийликтин буйругу катары чечмелөө менен «бардыгын бийлеген мамлекет» теориясын иштеп чыккан [8, 214 б.].

XIX кылымда «үстөмдүк» теориялары ар түрдүү өлкөлөрдүн, алардын ичинде биринчилерден болуп Германиянын илимий мектептеринде иштелип чыккан. Мисалы, Р. Иеринг мамлекеттик бийликтин негизги чөйрөсү – бул күч деп белгилеген. Мамлекет мажбурлоонун абсолюттук басымдуулугуна ээ болуп, ошол эле убакта укуктун жалгыз гана жаратуучусу болот. Мамлекеттик бийликти чектөө өзүн өзү чектөө гана аркылуу жүргүзсө болот, мамлекеттик бийлик «өзүн өзү жүгөндөө» жолу менен, өзүнүн ээнбаштыгын жеңүү менен, укук жана

күчтүн өз ара таралуу, сиңишүү менен гана өнүгөт. Укук өзү болсо «эч качан мамлекеттик бийликтин күчүн сүрүп чыгара албайт».

Үстөмдүк теориялары укукту түшүнүүдө позитивисттик концепциясында көбүрөөк таралган. Позитивисттер мамлекеттик бийлик укукка багынат деп айтса дагы, бирок мамлекет укуктук эреже мыйзамдарды өзгөртсө болот деген мааниде айтышат. Ошол эле Р. Иеринг «бийлик, албетте, укук жана мыйзамга баш ийет, бирок ал баш ийгенде өзүнүн кызыкчылыгын гана көздөйт: укук жакшы түшүнүктүү болгон бийликтин саясаты» деп бөтөнчө белгилеген. Сөз мамлекеттин укуктун үстүндөгү приматы жөнүндө болуп жатат. Илимде мамлекеттик бийликтин маңызынын анын дайындоосу аркылуу аныктамасы ХХ кылымдын аягында, ошондой эле азыркы да мезгилде басымдуу болуп турат [9, 80-94 б.]. Адабиятта функционалдык дайындоонун аныктоосу кайсы гана болбосун коомдук бирикменин же коомду башкаруу боюнча адамдар жамаатынын жетектөөчү ролун ачууга түрткү берет [10, 14 б.].

Жалпы социологиялык мааниде бийлик кандай гана коом же адамдар жамааты болбосун, алардын биргелешкен ишмердүүлүгүн жөнгө салууга керек болгон функциясы катары боло алат [11, 88 б.].

Мамлекеттик бийлик адамдардын эркиндүү аракеттерин жетектөө, башкаруу жана координациясы боюнча өзгөчө функциясы болуп эсептелинет [12, 98 б.]. Ушуга байланыштуу мамлекеттик бийлик коом жана мамлекеттин функциясы катары аныкталышы негизги мааниге ээ болот. органдарды жана актыларды бийликтин иш милдеттери катары, ошону менен бийликтин айрым органдары тарабынан жүргүзүлгөн бардык иш милдеттери катары кароону өз убагында Н.М. Коркунов сунуштаган [13, 250 б.]. Мамлекеттин бийлиги жетектөө, башкаруу жана жамааттын элдин эрктүү аракеттердин координациясы катары каралат [14, 42 б.]. Бийлик коомго бүтүндүктү, башкаруунун оор-жеңилдигин берет, уюштурулгандыктын жана тартиптин зор маанилүү фактору болуп турат. Башкача айтканда, ал коомдун жашоо жөндөмдүүлүгүн камсыз кыла турган

система түзүүчү элемент. Бийликтин таасири астында коомдук мамилелер максатка багытталгандык мүнөзкө ээ болот, башкарууга боло турган жана көзөмөлдөнө турган байланыштардын мүнөзүнө ээ боло баштайт, адамдардын биргелешкен ишмердиги уюштурулган жана тартипке салынган боло баштайт [15, 38 б.]. Ошентип, сөз бийликтин функционалдык дайындоосу жөнүндө жүрөт жана мамлекеттик бийликтин маңызы эмес, мазмунун мүнөздөйт; бул айтмакчы бөлөк изилдөөнүн темасы болуп эсептелинет. Рудольф Штейн «накта жана зарыл» көйгөйүн белгилеген, «мамлекеттин маңызы» жогорку социалдык компромисс катары кароо анын чынында ошондой экенин билдирбейт деп белгилеген. Иш жүзүндө мамлекет менчик ээлердин жеке кызыкчылыктарына багынат, бул менчик ээлери менчиги жокторго саясий бийлик аркылуу үстөмдүк кылат, менчиги жоктор өз учурунда биргелешип бийлик үчүн революциялар жана төңкөрүштөрдүн жардамы менен күрөшөт. Ошондуктан, толкундоолордон оолак болуу үчүн мамлекет өзүмчүл кызыкчылыктардын куралынан өзүнүн идеясына ылайык «жалпы элдик жыргалдын» куралына айланыш керек [16, 186-187 б.].

«Эркиндүү коомдогу өз алдынча мамлекеттин» так ошонун өзү жеке менчик тутумун сактоо шартында «социалдык» жана «жумушчу» маселелерди тынчтык жолу менен чече алат [17, 106-122 б.]. Ушу менен мамлекеттик иштерде коомдун кеңири катышуусу жалпы элдик жыргалчылыктын негизи болот. Л. Штейн так ушул өз алдынча башкарууда «эркин башкаруу идеясы иш жүзүнө ашыруу мүмкүнчүлүгүн жеткире ала турган алгачкы форманы көргөн, жалпысынан алганда башкаруу функцияларында жарандардын уюштурулган жана толук укуктуу катышуусу жана өзгөчө айтканда аткаруусу формасында көргөн» [18, 27 б.]. Ошентип, мамлекеттик иштер бүткүл коомдун, бардык жарандардын иши болуш керек. Мамлекеттик бийликтин маңызын анын функционалдык дайындоосу аркылуу аныктоосу мамлекеттик бийликтин субъекти жана объекти дал келип калуу мүмкүнчүлүгүн божомолдоого мүмкүндүк берет.

Бул элдик бийликтин принцибин чагылдырып көрсөтөт, мамлекеттик бийликти өз алдынча башкаруу менен бириктирет, ошондой эле алардын өз ара аракеттенүүсүнүн өнүгүүсүнө көмөктөшөт. Анткени бийлик тараптардын мамилелери максаттардын бирдейлиги менен аныкталат. «Коом чениндеги макродеңгээлде бийлик кылуучу (башкаруучу) жана бийлик астындагы (башкарылуучу) бир субъекте (эл) дал келиши мүмкүн же бир субъектте дал келбеши мүмкүн (башкаруучу элита жана эл)». Бирок сөз, албетте, субординация жана иерархияны жоктоо жөнүндө эмес. «Коомдук макулдашуу (өз алдынча башкаруу)» теорияларынын чегинде, функционалдык көз караш менен кошо, реляциялык көз карашты дагы белгилеп кетүү керек, ал бийликти эки агенттин (өкүлдүн) ортосундагы мамилелер катары аныктайт, анын ичинде бирөөсү экинчисине карата аныктоочу таасирин тийгизет. Ушуну менен бирге мамлекеттик бийликтин маңыздуу белгиси – бул бийликтин багыттоочу себебин ишке ашыруу. Демек, бир эле агент (өкүл) ар түрдүү учурда мамлекеттик бийликти жүзөгө ашыруу субъектиси да, объектиси да боло алат. Бийликтин субъектиси жана объектиси бирдей болуп дал келип калганда ар бир конкреттүү бийлик катнашында агенттин баркына жараша субординация түзүлөт. Конкреттүү кырдаалга жараша агент ар түрдүү касиетке ээ боло алат. Мындай көз караштын негиз салуучусу деп Аристотелди айтсак болот, ал «жалпы маанисинде ким бийлик кылууга да, баш ийүүгө да тийиши бар гана адам жаран боло алат» деп айткан.

Бул теориялар группасында каралып жаткан психологиялык аспект да маанилүү. Мамлекеттик укуктун илимий адабиятында бийлик жана башкаруу көрүнүштөрүн анализдөөдө психологиялык аспектини биринчилерден болуп Н.М.Коркунов караган. Ал «коом элдердин психикалык биригүүсү болгону менен адамдын ошол эле убакта башка ар тараптуу баарлашууга таандык экендигине жол берет. Инсан, ошондуктан, коомдун натыйжасы болсо да, бирок бир эле коомдун эмес, биргелешкен көптөгөн коомдун натыйжасы. Ар бир коомдун таасирине инсан башка

коомдон көз каранды болгондугун карама-каршылыкка коет. Ушул бир мезгилдеги көз карандылык шартында инсан өзүнө карата болгон ар бир коомдон келген өзгөчө таасирге каршы салмакты табат». «Биздин үстүбүздөгү мамлекеттин башкаруусу жана ушул башкаруунун чектөөсү бир эле негизди камтыйт – ал биздин аң-сезимибизде, мамлекеттен көз каранды болгон сезимде жана бийликтин кызыкчылыктарына каршы турган кызыкчылыктардын тизмегине карата болгон сезимден».[19, 80 б.].

Мамлекеттик бийликти башкарган субъекттин эрки менен эмес, бийлик астындагы субъекттин көз карандылык аң-сезими менен аныкталган феномени катары белгилеп жатып Н.М. Коркунов «мамлекеттик бийлик бийлик органдарынын ишмердүүлүгүндө көрсөтүлгөн бардыгын үстүнөн үстөмдүк кылуучу жалпы бир ыктыяр эмес. Мамлекеттик бийлик бул элдин мамлекеттен көз каранды экендигин сезген ойго негизделген күч. Ошондуктан мамлекеттик бийликтин ээ болуучусу болуп жалаң гана бийлик органдары эмес, бүт мамлекет, анын жарандары болот. Өзүнүн мамлекеттен көз каранды экендигин сезген алардын сезими мамлекетти бир бүтүн нерсе бириктирүүчү күчтү түзөт. Бийлик органдары тескөөчү катары болот, бул күчтүн диспозитарийи катары каралат. Мамлекеттин биримдүүлүгү бул органдардын эрк-каалоосунун бирдиктүүлүгүндө эмес, алар тескөөчү ошол күчтүн биримдигинде» [19, 81 б.].

С.А. Котляревский бийлик кылуу процесстин негизин адамдын алгачкы уюмдарынан өсүп чыккан көз карандылык аң-сезими, чексиз бойдон бекемделип келген аң-сезим катары көргөн. Анын көз карашы боюнча бул байыркы түзүлүштөн баштап келген көз карандылык тажрыйбаны бекемдөө аз сандагылардын көп сандагыларга бийлик кылуу болуп көрүнгөн парадокско жооп таап берет [20, 2-15 б.].

Л.И. Петражицкий бийликтин атрибуту катары мажбурлоону таанып, мамлекеттик бийликти укук мамилеси катары түшүнгөн, бийлик жөнүндө болсо бул бирөөлөрдүн укуктары башкалардын милдеттери менен өз ара

байланышы деп айткан. «Атайын бийликтер деп тийиштүү атайын, башкача айтканда, жүрүм-турумдун белгилүү чөйрөсү менен чектелген бирөөлөрдүн милдеттери – башкалардын укуктары деп түшүнүү керек» [21, 192 б.]. Ошол эле убакта, жогорку жана карамактагы бийликтердин субъектилерин мыйзам чыгаруу (мыйзам чыгаруу бийлик), сот жана аткаруу функцияларын жүргүзөт.

«Коомдук макулдашуу (өз алдынча башкаруу)» теориялардын чегинде мамлекеттик бийликтин маңызына карата конфликтологиялык көз карашты белгилеп кетсек болот. Анын өзгөчөлүгү үч элементтүү модель катары каралган бийлик мамилесин ачууда турат. Башкы аракеттеги субъекттер бул конфликтте болгон тараптар, мамлекеттик бийлик адатынча көз каранды эмес жана эч бир тарапка кошулбаган калыс жак болот. Европалык либералдуу салт «мамлекет жарандардын ортосунда жароокер жараштыруучу катары калыс жак ишин жүргүзүү керек. Ал жандарм-мамлекет гана эмес, ошондой эле сот-мамлекет болуу керек» [22, 179 б.].

Мындан да негиздүрөөк болгон консенсустук көз карашты айтып кетсек болот, бул көз караш боюнча бийлик адамдын аракет кылуу мүмкүнчүлүгүнө гана эмес, ошондой эле башкалар менен биригишип бир макулдуулукка келип аракет кылууга ылайык келет [23, 30 б.]. Мындан тышкары, Х. Арндт «зомбулукту колдонуу – бул бийликти жүргүзүү эмес, анын жоктугу», «зомбулук башталган жерде, бийлик бүтөт» деп айткан [24, 62-63 б.].

«Коомдук макулдашуу (өз алдынча башкаруу)» көз карашы бийликти жүргүзүүнүн адеп-ахлак-этикалык жана кесипкөй аспектерине чоң маани берет. Мисалы, П. А. Сорокин «Эгерде мамлекеттик бийлик наадан болсо жана өзүнүн саясатында коомдун жыргалчылыгын көздөбөй, өзүнүн керт башынын камын, пайдасын гана ойлоп өзүмчүл ойлорду көздөсө, мындай бийликтин башка бирдей шарттарда болгон мындан ары көбөйгөн кийлигишүүсү пайдалуу жакка алып келбейт, ал мурда коомдук зыян алып келет» деп жазган [25, 90 б.].

Б.А. Кистяковский бийликтин күчүн, баарынан мурда, кадыр-баркта көргөн. Изилдөөчү патриархалдык көз карашка жакын болгон, ал бийликтин легитимдүүлүгүн адеп-ахлак-идеологиялык баалоо менен байланыштырган. «Ар бир бийлик кандайдыр бир ойдун алып жүрүүчүсү болуш керек, анын адеп-ахлактуу актоосу болуш керек. Бул актоо элдин жана мамлекеттин улуулугунда жана атагында жатат, өзгөчө абсолюттук-монархиялык мамлекеттерде мындай көрүнүштү көрсө болот, же укуктук жана коомдук тартипти бекемдөөдө жатат, мындай көрүнүштү укуктук жана конституциялык мамлекетте көрө алабыз, же бул актоо экономикалык турмушту жөнгө салууда жана жарандардын эң маанилүү материалдык жана рухий муктаждыктарды канааттандырууда камтылат, бул келечек мамлекеттин милдети болот. Эгерде бийлик дем берүүчү, кайраттандыруучу ойду жоготсо, ал сөзсүз кыйрап жок болот» [26, 477-478 б.]. Идеалдуу түрдө ал мамлекетти укуктун үстөмдүгүнө негизделген уюм деп көргөн, мында бийликтин типтүү белгиси анын жаксыздыгын таануу. Заманбап укуктук мамлекетте жактар эмес, жалпы эрежелер жана укуктук ченемдер үстөмдүк кылат.

Г.Ф. Шершеневич дагы бийлик кылуунун адеп-ахлак-идеологиялык негиздерине чоң маани берген. Бирок, мамлекеттик бийликтин маңызын жана өзгөчөлүктөрүн карап жатып, ал «эгерде укук ченемдери мамлекеттик бийлик кол астындагыларга карата болгон талаптар катары болсо, анда мамлекеттик бийликтин өзүнүн түзүлүшүн жана ишмердүүлүгүн аныктаган эрежелер укуктук мүнөзгө ээ болбойт» деген жыйынтыкка келген. «Мамлекеттик бийлик укукка багынбайт, анткени опузанын астында өзүнө карата болгон талап эч кандай мааниге ээ болбойт. Чындыгында мамлекеттик бийлик бүтүн бойдон коомдук пикирдин санкциясында жүрөт, ушу менен анын ишмердүүлүк укуктары мораль чөйрөсүнө өтүп кетет». Өз иретинде жаксыз бийликтин жөнүндө түшүнүк жогорку маданияттын жыйынтыгы эмес, жөн гана мистицизмдин жемиши» [27, 290-302 б.].

Каралып жаткан көз караштын артыкчылыгы мамлекеттик бийлик менен жарандык коомдун ара катыш жөнүндө жакшыраак түшүнүк алуу мүмкүнчүлүгүндө жатат. Башында либералдык салтта мамлекет өзүн өзү жөнгө салуу механизмдерин толук бойдон жарандык коомго өзүнө өткөрүп берген «түнкү кайтаруучу» деп элестетилген. Адан соң, илим жана тажрыйба бул жетишсиз экендигин көрсөттү. Мамлекеттик бийлик коомдогу кызыкчылыктарды табыштырат да, жалпы жыргалчылык көз караш жактан алсак коомдун өнүгүү артыкчылыктарын белгилеп коет.

«Өз алдынча башкаруу» категориясын карасак, ал европалык укук ойдо XVIII - XIX кылымдардын чегинде мамлекеттик бийликти жүргүзүүнүн чектери жөнүндөгү маселени талкулоо менен байланыштуу пайда болгон. Так ушул мезгилде илимий колдонууда «өз алдынча башкаруу» түшүнүгү киргизиле башталат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мазмунунун анализи ал башкаруу коомдо жүргүзүлгөн белгилүү бир бийлик, бирок мамлекеттик бийликтен айырмаланган башка бийлик катары кароо менен бирге жүргүзүлгөн. Бул маселе мамлекеттик эгемендүүлүк, бийликтин бөлүнүшү маселелери, полициялык абсолюттук мамлекеттердин идеялары жана тажрыйбаларына теоретикалык жактан каршы салмак катары министрликтердин жоопкерчилиги менен кошо каралган.

Европалык өлкөлөрдө XIX кылымдын 50-60 жылдарында «өз алдынча башкаруу» түшүнүгү англис тилиндеги «self-government» деген сөздөн башталган. А.И. Васильчиков жана А.Д. Градовскийдин иштеринде ушуга карата замандаштардын тикелей далилди көрсөк болот: «Өз алдынча башкаруу» сөзү англис тилиндеги self-government сөзүнөн сөзмө-сөз которулган, котормо менен Германияга гана эмес, бүткүл Европага өттү» [28, 2 б.]; «француздарда децентрализация сөзүнөн башка өз алдынча башкаруу түшүнүгүн белгилөөчү сөз такыр жок, бирок децентрализация деген сөз self-government түшүнүгүнөн айырмаланып бөлөк маани берет» [29, 39 б.].

В.И. Даль өзүнүн «Толковый словарь» сөздүгүндө «өзүм билемдик» сөзүн «өз алдынча башкаруу» сөзүнө жалгыз гана уңгулаш сөз катары сунуштаган. Натыйжада «өз алдынча башкаруу» англис тилиндеги «self-government» сөзүнөн сөзмө-сөз которулуп алынган, буга окшош француз тилиндеги «decentralization» термини «децентрализация» болуп калган, ошону менен бул да, тигил да термин, өз иретинде, бюрократиялык башкарууга карата болгон өтө жагымсыздыкты көрсөтүүгө колдонуп келген сөздөр болгон. «Өз алдынча башкаруу» жана «децентрализация» сөздөрдүн чет тилден алып киргизилиши тууралуу чет элдик изилдөөчүлөр менен макул болуу менен бирге жалпы элдик иштерде коомдук катышууну билдирген түшүнүк жок экендигине макул боло албайбыз[30, 78 б.].

Европада «өз алдынча башкаруу» түшүнүгү кенири таралгандыгын айрыкча белгилеп кетелик, бирок Англиянын өзүндө бул түшүнүк дээрлик колдонулбайт. Англис тилинде «local government» («жергиликтүү бийлик», «жергиликтүү башкаруу») түшүнүгү колдонулат. Ошону менен бирге жергиликтүү башкаруу (local government) түшүнүгү Улуу Британияда Жаңы доордо гана пайда болгон. «Ишенүүгө кыйын, бирок XIX кылымдын ортосуна чейин «local government» деген термин колдонулган эмес. Биз «local self-government» сөзү XIX кылымдын экинди чейрегинде Рудольф Гнейсттин аркасы менен тарала башталганын таптык. Бирок кылымдын үчүнчү чейрегинен баштап «local government» сөзү тарала баштады. «Times» газетасынын 1856-жылдын 15-декабрындагы алдыңкы макаласында бул сөз расмий түрдө бекитилди десек болот. Бирок эгерде Улуу Британия үчүн өз алдынча башкаруунун башталышы элдик өз алдынча башкаруунун идеалдуу «алтын доордун» орто кылымдык формалары менен элестетилсе, европа континентте өзгөчө Пруссия, Францияда – Рудольф Гнейсттин жардамы менен «self-government» англис термини жаңылык катары кабыл алынды, анткени ал жерде буга жагдай даяр болчу. [31, 20-21 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жергиликтүү деңгээлдеги өзгөчөлүгү менен байланышкан мамлекеттин иштерин башкаруу боюнча иш жүргүзүүнүн бөлүгү катары жана жергиликтүү тургундар тарабынан мамлекеттик бюрократиядан автономдуу, бирок мамлекеттин мыйзамдары боюнча жүргүзүлгөн башкаруу катары каралат [32, 30-31 б.]. Бирок ошондой болсо да, юридикалык илимде «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» категориясынын түшүнүгүнүн жана мазмунун универсалдуу аныктамасы дагы эле иштелип чыгара элек. Бул түшүнүктүн энциклопедиялык аныктамаларына кайрылсак, сөздүн семантикалык мааниси төмөнкүдөй аныкталат: «1. Өзүнүн жергиликтүү күчтөрү менен ички башкарууга укугу. 2. Улуттук-территориялык бирдиктин чегинде өзүнүн мыйзамдары боюнча ички башкаруу иштерин чечүүгө укугу» [33, 469 б.]. Кызыктуу нерсе, «өз алдынча башкаруу» түшүнүгү жергиликтүү өз алдынча башкаруу түрүндө өзүнүн өнүгүүсүнө жана илимий чечмелешине жете алат. Жалпысынан энциклопедиялык адабиятта бул түшүнүктөрдүн пайда болуу мезгили боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу түшүнүгү «өз алдынча башкаруу» түшүнүгүнөн мурда пайда болгон сөз.

Каралып жаткан мезгилде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун универсалдык аныктамалары сунушталган. Мисалы, М.А. Курчинский жер-жерлердеги өз алдынча башкаруу коом бардык жергиликтүү муктаждыктарды өзү жетектейт деп айткан [34, 27 б.]. В.В. Погосскийдин пикири боюнча, жергиликтүү өз алдынча башкаруу «калк тарабынан шайланган адамдар аркылуу башкаруу» [35, 6 б.]. М.И.Свешников «жергиликтүү өз алдынча башкарууну жергиликтүү административдик органдын карамагындагы иштердин башкаруусуна элдин эркин катышуусун камтыган администрациянын жаңы формасы катары, башкача айтканда, жергиликтүү администрациясында элдин эркин катышшусу» деп аныктаган [36, 400 б.]. О.М. Коркмазовдун көз карашы боюнча, жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул Конституция тарабынан таанылган жана өзүнүн кызыкчылыктарына жумшалган, белгиленген

ыйгарым укуктардын чегинде өзүнүн жоопкерчилигинин астындагы муниципалдык түзүмдүн өзүн жетектөөгө мамлекет тарабынан кепилденген укугу [37, 31 б.].

А.И. Васильчиков өз алдынча башкарууну «тийиштүү укуктары бар башкаруу оорчулуктарын жергиликтүү тургундарга жүктөлгөн системасы» деп атаган. Бул изилдөөчүнүн пикири боюнча «өз алдынча башкаруу элдин өзүнүн өлкөсүндөгү жергиликтүү ички башкаруусундагы катышуусу дегенди билдирет; бул катышуу белгилүү өлчөмдө бардык мамлекеттик уюмдарда жана башкаруунун эң борборлошкон формаларында боло алат. Жергиликтүү жашоочуларга кең жана көп татаалдуу иштөө жүргүзүү аракеттеринин тизмеги берилет, өзгөчө борбордук администрацияны өтө ашыкча каражаттар жана башкаруу аракеттери менен түйшүккө сала турган мекемелердин тармактары боюнча». Илимпозчу жергиликтүү өз алдынча башкарууну башкаруунун түрлөрүнүн бири катары караган: «өз алдынча башкаруу деп жергиликтүү иштер жана кызматтар жергиликтүү жашоочулар тарабынан башкарылган жана ордун толтурулган башкаруу тартиби аталат» [38, 4 б.]. Н.И. Лазаревский «өз алдынча башкаруу бул борбордон ажыратылган мамлекеттик башкаруу, анда жергиликтүү органдардын өз алдынчалыгы юридикалык кепилдиктер тутуму менен камсыз кылынат, бул кепилдиктер борбордон ажыратылуу аныктыгын түзүп жатып, ошону менен бирге жергиликтүү мамлекеттик башкаруу органдарынын ошол жер жана анын калкы менен тыгыз байланышын камсыз кылат» деп айткан. [39, 61 б.]. Мындай көз карашты В.П. Безобразов жана Н.М. Коркунов дагы колдошкон, алар жергиликтүү өз алдынча башкарууну иш жүргүзүүнүн ылдыйкы деңгээлдин өзгөчөлүгү себебинен гана обочолонгон, бирок жалпысынан мамлекет иштерин башкаруунун курамдык бөлүгү катары түшүндүрүшкөн [40, 76 б.].

Немец илимпозу Г. Еллинек жергиликтүү өз алдынча башкарууну «кесипкөй мамлекеттик кызматчылары болбогон адамдар аркылуу мамлекеттик башкаруу; мамлекеттик-бюрократиялык башкарууга карама-

каршы болгон таламдаш адамдар аркылуу жүргүзүлгөн башкаруу» деп аныктаган [41, 45 б.]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик башкаруу катары каралат, башкача айтканда ал мамлекеттик функцияларды жүргүзүү ишине киргизилет. Ошол эле убакта, башкаруу кесипкөй мамлекеттик кызматчылар болбогон адамдар аркылуу жүргүзүлөт. Аны таламдаш адамдар, башкача айткандар тийиштүү аймакта жашаган жергиликтүү тургундар жүргүзөт. Ошентип, өз алдынча башкаруу жергиликтүү деңгээлдин өзгөчөлүгүнө байланыштуу болгон, жергиликтүү тургундар тарабынан мамлекеттик бюрократиядан автономдуу түрдө, бирок мамлекеттин мыйзамдары боюнча жүргүзүлгөн мамлекет иштерин башкаруу бөлүгү катары каралат.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун негиз салуучу белгилери болуп төмөнкүлөрдү айтса болот:

- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун пайда болушу жана өнүгүшүнүн негизи катары болуп жергиликтүү жамааттын жалпы кызыкчылыктардын болушу;
- өз алдынча башкаруунун жогорку (негизги) органдардын шайлануучулугу жана алардын аймактык бирдиктин калкынын алдында жоопкерчилиги;
- мамлекетте жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгынын чектелгендик, анткени жергиликтүү жамааттын бийликтин жалгыз гана булагы – элдин бөлүгү болуп саналат;
- мамлекет тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкаруунун компетенцияларын анын ченемдик укуктук актыларда аныктоо, бирок аны жергиликтүү жамаат жана ал түзгөн органдар тарабынан гана иш жүзүнө ашыруу;
- мамлекеттин мыйзамдар аркылуу мамлекеттин компетенциясынан түздөн түз чыгарып ташталбаган жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жергиликтүү маанидеги бардык маселелерди чечүү.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун көрүнүшү анын жалпы элдик-бийликтик табиятына негизделип жатат. Кыргыз Республикасында расмий түрдө «өз алдынча башкаруу» термини колдонулат. Азыркы убакта Кыргыз Республикасында «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» термини расмий түрдө бийлик, бийликтин түрү катары, мисалы, Кыргыз Республикасынын Конституциясында колдонулат [1]. Кыргыз Республикасынын Конституциясында «органдар, бийликтер» деген түшүнүк өзүнөн өзү алардын мамлекеттик табиятын күбөлөндүрбөйт деп белгиленген, анткени жалпы элдик бийлиги муниципалдык органдардын жалпы элдик ишмердүүлүктүн формасында жүргүзүлөт [42, 28 б.].

Бүгүнкү күндө илимде муниципалдык бийлик институнун белгилери белгиленет. Тийиштүү көз караш Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамына ылайык мыйзам чыгаруу түрүн тапкан. Мыйзамда Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу бул элдин өз бийлигин жүргүзүү формасы деп бекитилген. [139]. Европалык салтта жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик бийлик менен кошо болгон толук укуктуу бийлик институту катары каралат.

Жергиликтүү өз алдынча башкарууга карата болгон дуалисттик көз караш кыйла натыйжалуу деп айтсак болот, ал жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эки жактуу мүнөзүн билдирет жана муниципалдык бийликтин табиятында мамлекеттик да, коомдук белгилерин белгилейт. Ушул дуализмдин себебинен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары «жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдө өз алдынча болушат жана ошондой эле бир мезгилде жергиликтүү деңгээлде мамлекеттик маселелерди чечүүдө мамлекет менен бирге бир бүтүндү түзөт». Дуалисттик көз караш жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятына карата болгон карама-каршы болгон көз караштардан баш тарткан көптөгөн изилдөөчүлөр тарабынан мамлекеттин курамдуу ажырагыс бөлүгү катары жана коомдук башкаруунун өз алдынча системасы катары

колдонулуп келген. Мисалы, Б.Н. Чичерин «мамлекеттик башкарууну уюштурууда эки элемент - мамлекеттик жана коомдук биригет деп белгилеген. Жеке уюмдардын чөйрөсүнөн накта мамлекеттик чөйрөнү бөлүп чыгаруу жергиликтүү башкарууда эки ача - өкмөттүк жана коомдук башталышы бар экендигин таанууга алып келет. Биринчиси мамлекеттик кызматтардын организминде көрсөтүлөт, экинчиси - жергиликтүү өкүлчүлүктө» [43, 35 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкарууга укук менен жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзүүгө укукту бирдей деп билүү туура эмес экендигин белгилеп кетүү маанилүү. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу конституциялык түзүлүштүн милдеттүү институту болуп саналат, анын мамлекеттин бүткүл аймагында болушу айрым жарандардын же алардын жамаатынын каалоосунан көз каранды болбойт. Ал элдин ыктыяры менен жалпы элдик бийликтин системасында түзүлгөн жана Кыргыз Республикасынын Конституциясында бекитилген. Андан айырмаланып жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзүүгө укук жарандын, жарандардын жамаатынын субъективдүү укугу болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятын мамлекеттик бийлик менен өз ара аракеттенүү контекстинде аныктап жатып, «жергиликтүү башкаруу» жана «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» түшүнүктөрүнүн ара катышын белгилеп кетүү өтө маанилүү. Чет элдик изилдөөчүлөр бул терминдерге таянып далай ирет аларга ар түрдүү маани киргизет. Көп учурда айтылган түшүнүктөр жергиликтүү деңгээлде параллелдүү түрдө иштеген эки ар башка тутум болуп көрсөтүлөт. Жергиликтүү башкаруу деп борбордон дайындалган жана жер-жерлерде мамлекеттик администрациянын өкүлү катары көрсөтүлгөн башкарууну, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлү катары жергиликтүү өкүлчүлүктүү органдары деп түшүндүрүлөт. Конструктивдүү чечим катары жергиликтүү башкаруу менен жергиликтүү өз алдынча башкарууну карама-каршы койбой, аларды бүтүн менен бөлүктөрү катары кароону туура деп чечтик. Бул көз караш чет элдик

адабиятта мурдатан эле таралып жүрөт. Мисалы, Х.Ф. Алдерфер «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» жана «жергиликтүү мамлекеттик башкаруу», «жергиликтүү өкүлчүлүктүү башкаруу» жана «жергиликтүү өкүлчүлүктүү эмес башкаруу» түшүнүктөрүн карама-каршы койбош керек, анткени алардын баары мааниси жагынан кеңирээк болгон «жергиликтүү башкаруу» түшүнүгүнө кирет» деп белгилеп кеткен [44, 177 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу адатынча татаал жана ийкемдүү механизм катары көрсөтүлөт, ал жер-жерлердеги мамлекеттик администрацияны да, ошондой эле өкүлчүлүктүү жана аткаруу органдарын да камтыйт, бул жергиликтүү башкаруу институтунда өз алдынча башкаруучулук жана мамлекеттик башталыштарын бириктирүүсүн көрсөтөт. Так ушундай түрдө жергиликтүү башкаруу олуттуу өзгөчүлөктөрү жана өз алдынчалыгы менен мамлекеттин институттар системасына кирет.

Белгилүү мааниде «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» жана «жергиликтүү башкаруу» терминдери синонимдер катары боло алат, анткени биринчиси экинчинин курамдык бөлүгү болуп саналат жана кээ бир учурларда дал келип калат. Ошол элде убакта, «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» түшүнүгү заманбап демократиялык мамлекеттеги жер-жерлердеги жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн өз алдынча башкаруучулук башталышын чагылдырат. Бул термин өзгөчө мааниге ээ, баарынан мурда, жер-жерлердеги демократиялык башкаруунун функционалдык аспектисин, жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдө жергиликтүү жамааттын өз алдынчалыгын чагылдырат. Мындай жактан немец изилдөөчү Ф. Л. Кнемайер жергиликтүү өз алдынча башкарууну бүткүл мамлекеттин жалпы мыйзамдардын чегинде кичи аймактык бирдиктердин автономиясы катары берген аныктамасы үлгүлүү катары берилет [45, 56 б.].

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу» термини бир жагынан идеологиялык-укуктук жүктөмдү алып жүрөт, анын колдонушу

мамлекеттик бийлик органдар жактан кийлигишүүсү жок жергиликтүү деңгээлдеги маселелерди жергиликтүү жамаат өз алдынча чечүүгө мүмкүнчүлүгү бар экендигин ачык белгилейт. Ошондой болсо да, жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзүү адатынча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ишмердүүлүгү менен ишке ашат, кээ бир маселелер гана түздөн-түз калк аркылуу чечилет. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары калк тарабынан шайлоо жолу менен түзүлөт. Ошол эле убакта, В. Остром белгилегендей, добуш берүү – бул ичке жиптей, жетишерлик катуу экенин билбейбиз, эл өзүнүн өкүлдөрүн шайлап жатып чынында бийлик жүргүзүп жаткандыгын ким билет [46, 20 б.]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жалпысынан алганда мамлекеттик бийликтин органдарындай эле, анын ичинде жер-жерлерде иштеген органдардай, окшош принциптер боюнча түзүлөт жана ишмердүүлүгүн жүргүзөт. Ушуга байланыштуу «өз алдынча башкаруу» түшүнүгүн жергиликтүү деңгээлге карата абсолютташтырууга болбойт жана мамлекеттик бийликке жана башкарууга карама-каршы койбош керек.

Ошентип, жалпы элдик мүнөз жана бийликтик табияты мамлекеттик жана жергиликтүү (муниципалдуу) бийликтерди бириктирет. Эскертип кетүүчү нерсе, илимде мамлекеттик бийликтин жана өз алдынча башкаруунун маңызына карата бирдиктүү көз караш түзүлө элек. Азыркы мезгилдеги укуктук илим бийлик жана бийлик кылууну түшүнүүдө бирдиктүү аныктаманы же бирдиктүү методологияны издөөгө караганда айкындуулукту артык коюп жатат. Жалпы элдик бийликти, анын ичинде мамлекеттик жана жергиликтүү бийликтерди, түшүнүү, андагы «үстөмдүк» жана «өз алдынча башкаруунун» башталыштарынын ара катышы – бул кылымдык көйгөйлөрдүн бири жана бул көйгөйдү толук жана талашсыз чечүү ыкмасы азырынча жок окшойт. Өз иретинде, көз караштардын көптүгү жана аныктамалардын ар түрдүүлүгү «мамлекеттик бийлик» жана «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» категорияларын, алардын өз ара аракеттенүүсүн толук жана бардык жактан анализдөөгө түрткү берет.

1.2. Бийликти жүргүзүү тутумундагы мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу

Кеңири мааниде мамлекеттик бийлик деп мажбурлоого негизделген белгилүү бир аймакта башкаруу жана көзөмөлдү жүргүзүү түшүндүрүлөт экендиги жалпыга маалым. Бул аныктамага өз алдынча башкаруу да кирет деп айтса болот. Анын аймагы бар – муниципалдык түзүм, калк, органдар жана жергиликтүү кээ бир өз алдынча башкаруу кызмат адамдарынын ченемдик актыларды, муниципалдык түзүмдүн жогорку ченемдик актыдан – уставдан баштап кабыл алуу укугу бар. Бул актыларды чыгаруу максаты жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү менен так ушул муниципалдык түзүмдү башкаруу жана бөтөнчө мамлекеттик ыйгарым укуктарын иш жүзүнө ашыруу жана муниципалдык түзүмдүн калкын көзөмөлдөөнү жүргүзүү. Ошондуктан жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүшү мамлекеттеги жалпы элдик бийликтин көйгөйлөрү менен байланыштуу деген ырастоо калыс, бул жалпы элдик бийлик мамлекеттик – борборлошкон – бийлик (мамлекеттик органдар жана кызмат адамдар) түрүндө, муниципалдык – борборлошкон эмес – бийлик (түздөн-түз калк жана ал түзгөн органдар) түрүндө болот. Ошентип, азыркы учурда Кыргыз Республикасындагы муниципалдык бийликтин аныктамасына коомдук-мамлекеттик деп түзөтүүнү киргизүү зарылдыгы бар десек жаңылышпайбыз. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүшүнүн тенденцияларын эске салып, жергиликтүү бийлик чече турган милдеттерди карап, бул бийликти мамлекеттик, бирок айрым коомдук белгилери, өзгөчөлүктөрү бар бийлик деп мүнөздөсө болот. Жогоруда аталган коомдук белгилердин бар болушу муниципалдык бийликти мамлекеттик бийлик менен бирдей, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик органдары менен бирдей деп айтууга мүмкүндүк бербейт. Муниципалдык бийлик, аталган коомдук белгилери бар үчүн, жалпы элдик бийликтин өз алдынча формасы бойдон калат. Бирок ишмердүүлүк ыкмалары боюнча жана чече турган милдеттери боюнча ал мамлекеттик бийлик менен тыгыз

биригет. Өйдө айтылган бардык сөз муниципалдык бийликтин төмөнкү аныктамасына алып келет. Муниципалдык бийлик – бул муниципалдык түзүмдөрдүн жашоочуларынын укуктарын жана эркиндигин ишке ашырууга, жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүгө, айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга багытталган бийлик мамилелер системасы аркылуу муниципалдык түзүмдөрдүн деңгээлинде иш жүзүнө ашыра турган жана мыйзам чегинде мамлекеттик мажбурлоо ченемдерин колдонуу менен өзүнүн чечимдеринин жалпы милдеттүүлүгүн камсыз кылган жалпы элдик бийликтин формасы. Бул аныктаманы эсепке алуу менен мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин жаңы моделин изилдөөнүн теоретикалык жана методологиялык негиздерин негиздөөгө мүмкүн. Ушуну менен бирге түшүнүк берүүдө А.А. Акмалова сунуштаган «модель» терминин колдонуу туура десек болот: «Юридикалык илимде жана ченемдик укуктук актыларда бир эле саясий-укуктук көрүнүштүн ар түрдүүлүгү бар экендигин аныктоо үчүн «модель» түшүнүгү баарынан көбүрөөк колдонулат. Аны көрүнүп турган өзгөчөлүктөрү бар болгон турмушта болуп калган, белгиленип калган көрүнүштөргө карата жана калыптануу стадияда болгон көрүнүштөргө карата колдонулат. Айтылып кеткен акыркы жагдайда модель түшүнүгү издөө, эксперимент жүргүзүү вариантта да колдонулат. Мындай түшүндүрүү Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу теориясындагы түзүлүп калган кырдаалды толук чагылдырат, азыркы учурда биздин изилдөөчүлөр фактыларды топтоо стадиясында турушат. Бирок ошону менен бирге, ар бир модель – жалпы менен өзгөчөнүн, объективдүү менен субъективдүүнүн, абстрактуу жана конкреттүүнүн, уюштуруу-структуралык жана функционалдыктын бирдиктүүлүгүн эсепке алыш керек; ал жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бийликтүү ыйгарым укуктарын жана калктын жарандык өз демилгелүүлүгүн бириктирген динамикалык структура, ошондой эле моделге карата эң эле маанилүү

талаптар болуп анын таасирдүүлүгү, рационалдуулугу, жана эффективдүүлүгү, туруктуулугу жана динамизм, көп түрдүүлүгү эсептелет» [47, 476.]. Мындан тышкары, модель – бул абстракция, формализациянын бул же тигил деңгээли бар болгон логикалык схемасы экендигин эсте сактоо керек. Моделдин теоретикалык жактан бөлүнүп чыккан принциптерин мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун реалдуу өз ара мамилелерине карата колдонуу чектен тыш жөнөкөйлөтүүгө, анын натыйжасында, чындыкты бурмалап көрсөтүүсүнө алып келет. Модель дайыма салыштырмалуу болот жана логикалык түзүүлөр мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара байланыштарынын реалдуу ар түрдүүлүгү менен түзөтүлүш керек. Акыры, модель изилдөөнүн логикалык усулу катары статикадагы саясий-укуктук феномендин маңызын чагылдырат, жана аны динамикада чагылдырыш үчүн айрым аймактарда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзгөчөлүктөрүн ишке ашыруу процесси жөнүндө айтыш керек. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун моделин анализдөө, ошондой эле жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана мамлекет системасынын формаларын шайкештөө мүмкүнчүлүктөрүн ачып көрсөтүүнү, алардын Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик курулуштун өзгөчөлүктөрүнө шайкештигин алдын ала караштырат. Модель – бул дайыма теоретикалык (статустук) негиздеринин жана аларды ишке ашыруудагы практикалык усулдардын жыйындысы. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин кандай гана модели болбосун ал мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин кандай гана модели болбосун ал детермендүүлүк принциптин негизинде түзүлөт. Ар бир модель бул ишмердүүлүктүү тутум болгондуктан, андыктан ушул ишмердүүлүктүн процесси мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсү практикада кайсы коомдук мамилелеринин чөйрөлөрүндө жүргүзүлсө, ошол чөйрөлөрдү ачык-айкын

аныктоого мүмкүндүк берет. Ошентип мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин модели деп мамлекеттик бийликтин субъектилери жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун субъектилеринин өз ара аракеттеринин өзгөчөлүктөрүн мүнөздөгөн белгилерди жалпылоого жана так аныктоого мүмкүндүк берген обочолонгон жана өзүнүн өзгөчөлүгү бар болгон түзүмдөрдү түшүнсө болот. Өз ара мамилелердин ар бир моделине өзгөчө, ошол эле түрдөгү башка көрүнүштөрдөн айырмаланып тургандай негиздик, юридикалык, функционалдык, уюштуруучу, социалдык-экономикалык жана башка мүнөздөмөлөрдүн комплекси таандык. Айтылганга таянып, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин үч моделин белгилеп кетүү керек.

Административдик модели. Бул модель боюнча өз алдынча башкаруу органдары түздө-түз мамлекеттик органдарына баш ийет (жергиликтүү органдардын түзүлүшү же мамлекеттик органдар тарабынан, же алардын активдүү катышуусу менен жүргүзүлүшүнө чейин). Бул вариантта жергиликтүү бийлик толугу менен мамлекеттик тутумдун ичине «орнотулуп киргизилген» жана анын уландысы болуп эсептелинет. Бул моделди ырааттуу түрдө ишке ашыруу жергиликтүү өз алдынча башкарууну иш жүзүндөгү жокко чыгарууга жана аны жергиликтүү мамлекеттик башкаруу тутуму менен алмаштырууга алып келет.

Децентрализациялык модели. Бул модель боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары толугу менен мамлекеттик бийлик тутумунан бөлүнгөн, жергиликтүү жамаат менен гана түзүлөт жана жалаң гана жергиликтүү маанидеги маселелерди чечишет. Жергиликтүү бийлик бул вариантта мамлекет гана уруксат берген чектерде гана өз алдынча боло алат, өзүнүн иш-аракетинде мамлекеттин мыйзам чыгаруу актыларында бекитилген жалпы принциптердин ирети менен гана байланыштуу.

Дуалисттик модель. Бул моделде жергиликтүү бийлик мамлекеттик маселелерди чечүүдө канчалык даражада катышса, ошончолук мамлекет

тарабынан көзөмөлдөнөт. Бул чөйрөдөн тышкары жана мамлекет белгилеген компетенция чегинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу өз алдынча боло алат. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ара катышынын мындай вариантында акыркыны дуалисттик табияты бар нерсе катары караса болот: бир жактан ал мамлекеттин «уландысы» болот, башка жактан – коомдук институт болот. [31, 88 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттик бийликтин өз ара мамилелеринин административдик моделинин өзгөчөлүктөрү жөнүндө Л.А. Велихов өтө курч жазган: «Айрыкча накта бюрократиялык, «полициялык мамлекет» деп аталуучу мамлекетке таандык буйруктуу бул форма, азыркы убакта эч бир цивилизациялуу мамлекетте кездешпейт. Эскиликти бекем кармоочулук, калк менен байланышсыздык, жергиликтүү керектөөлөрдөн обочолонгондук, формалчылык, канцелярдык ишти созуу, үзгүлтүксүз аткаминерлик кыянаттык кылуу адатынча шаардык чарбачылыкты уюштуруунун ушул бюрократтык түрүн коштоп жүрүштү» [48, 234 б.]. Экинчи модель практикада дүйнөлүк муниципалдык тутумдарында кездешпейт. Бир кыйла даражада бул моделге АКШнын айрым штаттарындагы муниципалдык жана мамлекеттик бийликтин өз ара мамилелери жакындап кетет. А. Токвилдин сөзү боюнча: «Муниципалдык мекемелер эркин улуттардын күчүн түзөт. Улут эркин башкаруу тутумун түзө алат, бирок муниципалдык институттары жок ал эркиндик духун сактай албайт» [49, 45 б.]. Кандайдыр бир мааниде АКШда муниципалдык түзүмдөр өзүнүн укуктук актылар тутуму, жерлери, менчиги, каржы, укук тартип органдары, тикелей демократиянын формаларын кеңири колдонууга негизделген өнүккөн башкаруу тутуму бар «кичи-мамлекет» сыяктуу болот. Мында эч кандай таң каларлык нерсе жок - «америкалык либералдык ой үчүн өзүн өзү башкарган «кичине түрүндөгү республикалар» жөнүндө элес кадимки нерсе [50, 401 б.]. Кыргыз Республикасында өз ара мамилелердин үчүнчү модели тигил же бул түрдө ар дайым болгон. Бул моделдин ырааттуу укуктук жол-жоболоосу Кыргыз

Республикасынын 1993 жылда кабыл алынган Конституциясынан башталды, негизги мыйзамда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук статусу аныкталган. Бул моделдин ырааттуу укуктук жол-жоболоосу 1993-жылдагы кабыл алынган Кыргыз Республикасынын Конституциясынан башталган, Конституциянын ченемдери жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук статусун эки методологиянын кагылышуунун шартында аныктаган, булардын бирөөсү жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коомдук теориясына негизделип, жергиликтүү жамааттардын эркиндигин жана алардын башкаруу иш аракетинин мамлекеттик эмес табиятын белгилеп кеткен, экинчиси – мамлекеттик жана муниципалдык башкаруунун сапаттык айырмасын жокко чыгарган мамлекеттик теория [85]. Жыйынтыгында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык модели укуктук дуализмдин сапатын - жалпы элдик бийликтин өз алдынча деңгээлин жана жергиликтүү деңгээлде жарандардын өз алдынча уюштуруу формаларын алды». Бүгүнкү күндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ырааттуу реформалоосу бир кыйла даражада андагы коомдук институттун көрсөтүлгөн белгилерин тең кылат деп ырастаса болот. Белгилеп кеткендей, коомдук институттардын жана мамлекеттин кызыкчылыктары дал келет, бирок ошондой эле карма-каршы болушу да мүмкүн, бул аргасыз кагылыштарга алып келет, кагылыштар тутумду, башкарууну начарлатат. Ошондуктан мамлекет аймактардын көзөмөл алдында болуу даражасын жогорулатуу максатында жергиликтүү бийликти мамлекеттикке киргизет, буга байланыштуу жергиликтүү өз алдынча башкарууну коомдук бийликке таандык белгилеринен ажыратат. Демек, азыркы убакта жергиликтүү өз алдынча башкаруу «эки жактуулук табиятын» жоготуу тенденциясынын калыптанышы көрүнө турат деп корутунду кылса болот; келечекте ал жалаң гана мамлекеттик бийликтин деңгээли болуп калышы мүмкүн. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелерин моделдөө юридикалык түзүмдөрдү түзүүгө алып келет. Түзүм деп «түзүлүш,

бөлүктөрдүн өз ара жайланышы; татаал түзүлүштү, ошондой эле анын айрым бөлүктөрүн, түзүүчү бөлүктөрүн куруу; грамматикалык байланыштар жагынан карала турган сөз айкашы». Түзүмдөр укуктун мазмунуна киргенде юридикалык мааниге ээ болот, укуктук чындыкка, конкреттүү юридикалык көрүнүштөргө түшүндүрмө бере ала турган, укуктук натыйжаларга керек болгон алдыга коюлган максаттарга жеткире ала турган белгилүү структуралык курулмалар, моделдер, түзүлүштөр укуктук ченемдерден түзүлүп келет [51, 31 б.].

Юридикалык түзүмдөрдү мыйзамдарда жана башка ченемдик актыларда укуктук ченемдердин чагылдыруунун юридикалык техникасынын каражаттарынын бири катары; укук мазмунунун элементи катары; илимий таануу ыкмасы, укуктун ченемдерин чечмелөө каражаты жана юридикалык жактан маанилүү фактыларды далилдөө каражаты катары үч мааниде караса болот. Муниципалдык-укуктук түзүмдөрдүн белгилери конкреттүү укуктук кырдаалдарды чечүүдөгү активдүү максатка багытталган ролунда, жол улоочулукта, толук болушунда, ырааттуулугунда, жөнөкөйлүгүндө, туруктуулугунда көрүнөт. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелердин моделдерин изилдөөгө карата болгон усул таануулук талаптар жергиликтүү өз алдынча башкарууда жалпы жана өзгөчөнү бөлүп чыгаруу менен байланыштуу жана төмөнкүдөн турат.

Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелери мамлекеттик жана муниципалдык бийликтин табиятында жалпыны таануудан жана мамлекеттик бийликке карата жергиликтүү бийликтин табиятында өзгөчөнүн бар экендигин таануудан баштап анализдөө керек.

1. Өз ара мамилелер моделинин чегинде жалпы менен өзгөчөнүн айкалышы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятына аныктама берүүгө, мыйзам жактан мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун субъектилердин өз ара

аракеттеринин өзгөчөлүктөрүн аныктоого мүмкүндүк берет, идеалдуу түрдө – бир жактан өз ара мамилелердин унификацияланган тутумун түзүүгө мүмкүндүк бере алган, башка жактан – аны айрым муниципалдык түзүмдөрдө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жүргүзүүнүн конкреттүү шарттарга ыңгайлашууга мүмкүнчүлүгүнө мүмкүндүк бере алган, усул таануунун бирдиктүүлүгүн негизинде өз ара мамилелердин моделин түзүү.

2. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз ара башкаруунун өз ара мамилелеринин кандай гана модели болбосун ага имманенттүү таандык касиеттерди, мисалы, бүтүндүк, структуралуулук, функционалдуулук жана белгилүү, ачык көрүнүп турган атрибуттук белгилердин топтому менен мүнөздөлөт жана бул белгилер универсалдуулук же индивидуалдык даражасына (белгилеп кетчү нерсе, бул даража моделдин сапаттык мүнөздөмөлөрүн сактоого жетиштүү болуш керек) жараша тигил же бул формаларда көрүнүп чыгат.

3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттик бийликтин өз ара мамилелеринин модели анын жалпы (атрибуттук) белгилерин өзгөчөлүктөрү – муниципалдык түзүмдөрдүн өзгөчөлүктөрү менен алдын ала аныкталган өз ара мамилелердин локалдык формалары менен изилдөөнүн айкалышы шартында толук бойдон изилдене алат. Ошентип тиги же бул моделдин өзгөчөлүктөрдүн теоретикалык аныктоосу гана эмес, анын жүзөгө ашыруусунун тажрыйбасын изилдөө абдан чоң мааниге ээ. Муниципалдык укуктун бүгүнкү убактыдагы илимдин актуалдуу максаты өз алдынча башкаруунун укуктук табиятынын дуализм теориясынын усул таануулук негиздерин кайра карап чыгуу болуп калышы мүмкүн. Белгилеп кетүүчү нерсе, мындай вариант негизинен өтө эле ылайыксыз, анткени «жергиликтүү өз алдынча башкаруу акыры бийлик менен эркиндиктин, сырткы (вертикалдык) башкаруунун жана калктын ички өз алдынча уюштуруунун органикалык айкалышын түзө алат. Ошону менен демократия жөнүндөгү бийликти уюштуруунун

мамлекеттик формасы катары маңызы боюнча салттуу, авторитардык биздин түшүнүктөрдү жеңип чыгууга мүмкүнчүлүк бар болот» [31, 88 б.]. Ошого карабастан, өз алдынча башкаруунун табиятында коомдук башталыштардын басаңдап баратканы ачык-айкын көрүнүүдө. Акыркы күндөргө чейин илимпоздор жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууда коомдук башталыштар жөнүндө негизги, чечүүчү нерсе катары айтып жатышкан: «Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууда өз алдынча уюштуруучу жөндөгүчтөрдүн үлүшү бир кыйла даражада чоңоюп кетти. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө мыйзамдары менен үстүртөн таанышууда анын анын калыптанышынын негизги маселелери муниципалдык түзүмдүн калкынын катышуусу менен чечилип жаткандыгын же чечилиш керектигин ырастаса болот».

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана мамлекеттик бийликтин ара катышы жөнүндөгү маселе адабиятта бир нече жолу көтөрүлүп чыккан, бирок азыркы убакытка чейин бир маанилүү илимий чечимге келе элек. Бул объективдүү жактан каралып жактан маселенин татаалдыгы жана көп кырдуулугу менен шартталган. Б.Дж. Рысмендеев туура белгилегендей, КР нын 2016-жылдагы жаңы Конституциясы өздөштүрүүсү татаал болуп жатат, анткени көптөгөн суроолорду туудурат [52, 203 б.].

Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана мамлекеттик бийликтин ара катышына карата үч көз карашты белгилесек болот. Биринчи көз караш – жергиликтүү өз алдынча башкаруу бийликтен принципалдуу жактан мамлекеттик бийликтен айырмаланган жарандык коомдун институту болот. Адабиятта Кыргыз Республикасынын Конституциясы жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүгө багытталган жарандардын демилгелүү өз ыктыярдуу иш-аракетинин артыкчылыгына таянат деп белгиленет. Кээ бир адистер 2011-жылкы кабыл алынган Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү» мыйзамынын жоболору ишке ашырылышын анализдеп жатып,

Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун үч модели иш жүзөгө ашырылат деп белгилешкен. Алар: мамлекеттик, коомдук-мамлекеттик, жана коомдук. Тажрыйба түрүндө «коомдук жергиликтүү өз алдынча башкаруу» модели бийликтик ыйгарым укуктарына ээ болбогон коомдук бирикмесинин иштешин билдирет. [139]

А.Г. Черненко КМШ өлкөлөрүнүн Конституцияларында негизинен «мамлекет менен жергиликтүү өз алдынча башкарууну карама-каршы коюу принциби»[53, 280 б.] бекитилет деп айтат. Мындай көз караштын жактоочулары илимий чөйрөдө гана эмес бар болушу менен бул көз караш жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына аткаруу бийликтин органдарынын атынан чыккан практикалык сунуштамалар үчүн негиз катары болуп келет. Жарандардын өзүн өзү уюштуруу формасы катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мүнөздөмөсүн чагылдырган өз алдынча болгон «жарандык коомдук институттун» белгилеринин бир бүтүн тобу бөлүнүп чыгат [54, 59 б.].

Н.С.Бондарь жергиликтүү өз алдынча башкаруу «калктын демилгесинен, турган жер боюнча жарандардын өзүн өзү уюштуруунун табигый-тарыхый негиздеринен келип чыгат» деп айтат [55, 247 б.]. В.Д. Граждан аймактык администрациялык башкаруу тутуму мамлекеттик башкаруунун үч деңгээлин (мамлекеттик, облустук, райондук) жана төртүнчүсү – мамлекеттик эмес жергиликтүү өз алдынча башкарууну камтышы керек» [56, 252-253 б.] деп белгилейт.

Көрүп тургандай, акыркы келтирилген мисалда мамлекеттик деңгээл мамлекеттик бийлик менен бирдей деп билинет, ал эми жергиликтүү өз алдынча башкарууну бардык авторлор мамлекеттик эмес институт катары карашат. Чынында эле, Кыргыз Республикасында аймактык коомдук өз алдынча башкаруу бар (үйдүн, подъезддин деңгээлинде ж.б.), бирок ал жалпы элдик бийликтин тутумуна кирбейт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу Кыргыз Республикасында бийликтик институт катары, башка мамлекеттердей эле сыяктуу, өз ыктыярдуу коомдук мекеме катарында

караса болбойт. Өз убагында Г.В. Барабашев жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик эмес табияты жөнүндөгү концепциясын миф катары мүнөздөгөн, бул миф жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эскирген батыштык концепциясынын негизинде келген, анткени жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул өзгөчө түрдөгү башкаруу [57, 54 б.].

Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттен таптакыр бөлүп таштоону, аны жарандык коомдун институту катары кароону аймак жагынан жана калктын саны жагынан өтө эле чектелген жамаатка карата айтсак болот. Аймактык башкаруу жалпы элдик бийликти жүзөгө ашыруу менен байланыштуу жана жарандардын өз демилгеси менен ишкердиктин формасы гана боло албайт. Каралып жаткан мамиле жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коомдук курамдык бөлүгүн чагылдырат, бирок аны өтө эле абсолютташтайт.

Экинчи мамиле жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик бийлик менен бирдей деп билүү менен же мамлекеттик бийликтин бир түрү деп кароо менен байланыштуу. Мисалы, М.В. Баглай жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн табияты боюнча мамлекеттик бийликтин бир бөлүгү болуп саналат деп белгилейт [58, 36 б.].

Ушуга окшош эле көз карашты Г.В. Атаманчук да айтат. Ал мамлекеттик башкаруунун уюштуруучулук түзүмдө болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ролун өзүнүн башкаруу объектилери, компетенциялары, жол-жоболору жана уюштуруу формалары, материалдык-финансылык камсыздоосу, персоналдын ишмердүүлүгүнүн технологиясы жана башка элементтери бар болгон өзгөчө болгон тутумдун бөлүгү деп аныктайт [59, 69 б.]. П.П. Сергун жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгына карабастан, ал мамлекеттин көзөмөлүнөн чыкпаш керек деп ойлойт [60, 36 б.].

Р.Г. Абдулатиповдун пикири боюнча, «жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик болуп саналбагандыгынын себеби анын

орнотуусунун негизи болуп мамлекет эмес, жергиликтүү жамаат болот. Ошону менен бирге, бул органдар мамлекет тарабынан санкциялангандыктан жана анын мыйзамдарынын негизинде иштегендиктен, алар мамлекеттик башкаруу тутумуна киргизилген» [61, 45 б.].

М.А. Краснов «жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарды мамлекеттик бийлик тутумунан чыгарылышын анын мамлекеттик-бийликтик табиятын жоготуусу катары эмес, тик боюнча мамлекеттик иш-милдеттердин өзгөчөлөнгөн бөлүштүрүүнү орнотуу катары түшүндүрүлөт» деп белгилейт [62, 103 б.].

Каралып жаткан мамиле мамлекеттеги аймактык башкарууну уюштурууда боло алат. Болжолдоп айтса, ал райондук же андан өйдөрөөк аймактык деңгээлде колдонулса болот. Бирок аймактардагы өз алдынча башкаруу чет мамлекеттерде дагы мамлекеттик бийликтен айырмаланган нерсе катары каралат.

Кыргыз Республикасынын Конституциясы жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү Кыргыз Республикасынын мыйзамдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийлик тутумунан бөлүп ажыратуу жолуна багытталды. Конституцилык ченемдерди чечмелөө жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттик бийликтин бөлүгү катары кароого мүмкүндүк бербейт, мындай жагдай кээ бир чет мамлекеттерде да бар. Бирок, албетте, мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкарууга карата көзөмөлдөө иш-милдеттери өтө эле кеңири болот, ал эми мамлекеттик бийликтин жергиликтүү өз алдынча башкарууга болгон таасири чоң, баарынан мурда, анын уюштуруудагы жана жүзөгө ашыруудагы укуктук жөнгө салуу жагында таасири салмактуу.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу менен мамлекеттик бийликтин өз ара аракеттенүүсүн аныктоодогу үчүнчү мамиле аларды жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн эки өз алдынча болгон деңгээлдер катары кароо менен байланыштуу. Мисалы, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү

өз алдынча башкаруунун ийкемдүү өз ара көзкарандыгын Л.С. Мамут мындай деп сүрөттөйт: «Класстык коомдо жергиликтүү өз алдынча башкаруу саясий-административдик кездемесине кошуп тигилген, мамлекетке башы ийилген, ага ылайыкташтырылган, бардык жактан аны тейлейт; ошондой болсо да, жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттештирилген эмес, коомдук көрүнүш болуп эсептелинет; өзүнүн олуттуу белгилери боюнча сапаттуу жагынан мамлекеттен айырмаланат; жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттин ортосунда барабар белгисин коюу ката болот, биринчисин экинчисинде кошуу, ошондой эле аларды жалпы элдик бийликтин бирдиктүү комплексине алакалаштыруучу татаал көз карандылыктарда ачып көрсөтүүдөн качуу да туура эмес» [63, 89 б.].

Чынында эле, мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосунда барабар белгисин коюу тийиштүү мамилелерди конституциялык жөнгө салуу шартында мүмкүн эмес. Бирок, жергиликтүү өз алдынча башкарууну толугу менен жарандык коомдун институттарына кошуу анын жалпы-бийликтик табиятынын себептен негизсиз. Мисалы, В.С. Мокрый мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттеги жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн деңгээлдери катары карайт, ал эми жергиликтүү өз алдынча башкарууда элдик бийликтин бул деңгээлинин уюштуруучулук обочолунушун гана көрөт. О.Е. Кутафин жана В.И. Фадеев жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул калктын жарандык өз алдынчалыгынын жана коомдук иш жигердүүлүгүнүн жааты гана эмес, ошондой эле бийликтин өзгөчөлөнгөн деңгээли, уюштуруучулук формалары муниципалдык түзүмдүн калкы менен өз алдынча аныкталат деп туура белгилешет [64, 5 б.].

Ошентип, Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик бийлик менен бир катар мамлекеттик органдар аркылуу эмес, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары аркылуу жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн деңгээли болуп саналат. Алардын

ортосунда айырмачылыктар бар, баарынан мурда, калктын түздөн-түз катышуу деңгээлинде, аймактык масштабында, алып баруу предметтеринде жана ыйгарым укуктарда айырмачылыктар бар. Бирок так ушул «жалпы элдик бийлик» категориясы менен мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тутумдук бирдиктүүлүгүн жана өзгөчөлүгүн түшүнүү менен байланыштуу [65, 27 б.].

Буга чейин Л.А. Григорян жалпы элдик бийликтин эки негизги формасы (же эки түрү) бар экендигин белгилеп кеткен. Жалпы элдик бийлик толук, так мааниде бул накта коомдук, коом менен дал келген, бүткүл коомго тиешелүү болгон, коомдун бардык мүчөлөрүнүн кызыкчылыктарына багытталган коомдун үстүндө турган бийликти жүргүзө турган атайын аппаратты түзбөй ошол коом (түздөн-түз же ал аркылуу түзүлгөн өзүнүн өкүлчүлүктүк органдары) менен жүргүзүлгөн, «кадыр-барктын күчүнө», ынандырууга, тарбиялоого жана коомдук мажбурлоого таянган бийлик катары болот. Бул жалпы элдик бийликтин формасы так ушул коомдук өз алдынча башкаруу болот.

Жалпы элдик бийликтин экинчи формасы – бул бөтөнчө жалпы элдик бийлик, ал бүткүл коомдун бийлиги эмес, коомдо үстөмдүк кылган бир же бир нече класстардын бийлиги, коомдон ажыратуулучу жана анын үстүндө турган бийлик, өзүнүн жүргүзүлүшүнө атайын түзүлгөн бийликтин адискөй аппараты жана мамлекеттик мажбурлоонун өзгөчө каражаттарына таянган бийлик. Бул саясий жана мамлекеттик бийлик [66, 22 б.].

Ошентип, «жалпы элдик бийлик» категориясы мамлекеттик бийликке караганда кеңири, ал мамлекеттик бийликти да камтыйт. Мамлекеттик бийлик жалпы элдик бийлик менен катар башка түрдөгү бийлик эмес. Ал – жергиликтүү өз алдынча башкаруу менен бир катарда жалпы элдик бийликти жүргүзүүдөгү деңгээлдердин бири, биргелешип жалпы элдик бийликтин тутумун түзөт, аны жүзөгө ашыруунун формаларын жана деңгээлдерин алдын ала аныктайт.

Эл, Кыргыз Республикасында (жалпы элдик) бийликтин жалгыз гана булагы катары, өзүнүн бийлигин түздөн-түз, ошондой эле мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары аркылуу жүргүзөт. Эки салыштырмалуу обочолонгон, бирок такай өз ара аракеттенген тутум мамлекеттик жана жергиликтүү бийликти жүргүзүүнүн жардамы менен бирдиктүү жалпы элдик бийликти жүргүзүүгө көмөктөшөт. Сунушталган мамиленин тууралыгы тууралуу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун «бийлик» түшүнүгүнө карата мамилеси жана анын мамлекеттик бийликтин тутуму менен ара катышы жөнүндө маселе боюнча талкулоо багыты күбөлөндүрөт. Мисалы, С.А. Авакьян «эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийликтин органдары эмес болсо, анда ал эмне – коомдук бийликби же кандайдыр бир аралаш бийликби же такыр эле бийлик эмесби?» деп белгилейт [67, 15 б.]. Ошону менен катар, автор мындай пикирди айтат: «жергиликтүү өз алдынча башкаруу эки башталышты камтыйт: бир жактан, өз алдынча башкаруунун мамлекеттик түрү, экинчи жактан – коомдук өз алдынча башкаруу». Бул жакта жалпы элдик бийлик жана коомдун өзүн өзү уюштуруу катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятынын аныктоосуна дуалисттик мамилеси да, ошондой эле өз алдынча башкаруунун эки түрдүү формасы: жалпы элдик-бийликтик (райондор жана калктуу конуш) жана коомдук (коомдук бирикмелер, аймактык – подъезддер, үйлөр, көчөлөр) ачык-айкын көрүнүп турат.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын табиятын дуалисттик көз карашынын пайдасына көптөгөн аргументтерди мисалга келтирсе болот. Коомдук жана мамлекеттик курам түзүүчүлөр теорияда да, жергиликтүү өз алдынча башкарууну чыныгы жүзөгө ашырууда да чиеленишет. Ушуга байланыштуу, мындай чиеленүү заманбап талаптарга негизделип биз кандай тандаган жерлерде, башкарууну уюштуруунун ошондой формаларында чагылдырылышы керек деген В. Е Чиркиндин пикири менен макул болуу керек. Сөз жергиликтүү өз алдынча

башкаруунун комплекстүү теориясын түзүү жана анын комплекстүү институттар жөнүндө болуп жатат. Мамлекеттердин өнүгүүсү, өзгөчө постсоциалисттик өлкөлөрдүн өнүгүүсү ушул жол менен барууда [68, 96 б.].

Бүгүнкү күндө мамлекеттик жана коомдук түзүлүштө муниципалдык бийлик өзүнүн татыктуу ордун издеп жатат. Бирок иш тажрыйба жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандардын өзүн өзү уюштуруусу болгондугун жана мамлекеттик башкаруудан сапаттуу жактан айырмалангандыгын ырастабайт [69, 126-127 б.]. С.А. Авакьян бул жөнүндө туура белгилеген: «жергиликтүү өз алдынча башкаруу жалпы элдик бийликтин варианты экендиги, жана бул жагынан ал жасалма жол да менен эч кандай башка жол менен да мамлекеттик бийликтен бөлгөнү болбойт», «жергиликтүү өз алдынча башкаруу түздөн-түз жүзөгө ашырылат деген иллюзияны өзүбүзгө да, калкка да түзбөө керек [70, 18-19 б.]. Мисалы, орус илимпоздор муниципалдык органдарды мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдар катары мүнөздөө жөнүндөгү сунуштарын айтып чыгышкан [71, 17 б.].

Белгилеп кетүүчү нерсе, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун дуалисттик табиятында аныктоочу болуп жалпы элдик-бийликтик курам түзүүчү саналат. Өз алдынча башкаруунун башталыштары, албетте, мамлекеттик бийликти жүргүзүүгө караганда объективдүү кеңири берилген. Бирок алар мамлекеттик бийликтен айырмаланып, анын негизин эмес, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзгөчөлүгүн аныктайт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун дуализмдин теңдеш көрүнүшү чоң эмес аймактардын деңгээлинде гана мүмкүн, ал жерде түздөн-түз демократиянын формалары кеңири колдонулат. Бирок Кыргыз Республикасында мындай өз алдынча башкаруунун үлүшү сандык жана ресурстук жактан чоң эмес. Шаарларда, аймактардын көпчүлүгүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу негизинен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жүргүзүлөт, жарандардын катышуусу

мамлекеттик бийликти жүзөгө ашырууда катышуу менен салыштырмалуу. Чындыгында, бирдей мезгилдүүлүк менен жана унификацияланган шайлоо мыйзамдар боюнча мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын шайлоолору өткөрүлөт; далай ирет убакыт боюнча биригип өткөрүлөт. Жергиликтүү референдумдар иш жүзүндө өткөрүлбөйт, шаарларда гана эмес, ири айылдарда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жарандардын жыйындарын уюштуруу мүмкүн эмес болуп чыкты. Бул жалпы элдик бийликтин жүргүзүлүшү экендиги даана көрүнүп турат.

Мындан да тышкары, кээ бир учурларда мамлекеттик бийлик органдарга караганда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын калкка азыраак жакындашы көйгөйү жөнүндө айтса болот. Социологиялык изилдөөлөр көрсөткөндөй, шайлоочулар Кыргыз Республикасынын Президентинин шайлоолоруна кантип катышкандыгы, Жогорку Кенешке шайлоодо кайсы партияга добуш бергендиги жөнүндө суроолорго так жооп бере алышат, ошону менен бирге, адатынча, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүк органына депутаттардын шайлоосу боюнча, өзүнүн катышуусу жана эркин билдирүүсү боюнча эстеринде жок. Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарга караганда мамлекеттик бийлик органдардын маалымат жактан ачыктыгы, кабыл алынган ченемдик укуктук актылардын жетимдүүлүгү өтө эле жогору.

Демек, жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзүүдө өз алдынча башкаруулуктук башталыштарын сапаттуу өнүктүрүү керек, кээ бир жагдайларда ал мамлекеттик бийликти органдарынан бул компонент боюнча артта калып жатат. Бирок бул маселени чечүү менен да Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууну өзүн өзү уюштуруу жана калктын өз демилгелүүлүк формасын гана кыла албайт. Сөз мамлекеттеги жалпы элдик бийликтин түзүүчү катары муниципалдык бийликтин демократиялаштыруу жөнүндө болуп жатат.

«Жалпы элдик бийлик» категориясы мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруулукту улам барган сайын бириктире баштайт, булар эки чакан тутум же жалпы элдик бийлик тутумунун компоненттери. Мисалы, Ю.А. Тихомиров «өз алдынча башкаруулук теорияда да, мыйзам чыгаруучулукта да таанылган өзүн өзү уюштуруучу жалпы элдик бийликтин жана өзүн өзү ишке ашыруучу башкаруунун касиеттерине ээ боло баштайт» деп белгилеп кеткен [72, 88 б.]. В.И. Фадеев «муниципалдык бийлик жана мамлекеттик бийлик – жалпы элдик бийликтин, эл бийлигинин формасы» деп түздөн-түз көрсөткөн. В.Е. Чиркин «бийлик маселеси дүйнөлүк адабиятта жана практикада чечилген ... жергиликтүү өз алдынча башкаруу – мамлекеттик бийлик менен жанаша бар болгон жалпы элдик бийлик» деп айрыкча белгилеген [73, 33 б.]. Ушундай эле мааниде А.Я. Слива айткан: «Бүткүл дүйнө бул суроого жооп берди. Алар чогуу болуп жалпы элдик бийлик болушат». Мисалы, 1978-жылы бекитилген Испаниянын Конституциясы жергиликтүү бийликти мамлекеттин негизги элементи катары тааныды. Ал бийликтин жергиликтүү органдарынын жаңы структурасын аныктоо менен автономия принцибин жарыялады [74]. Е. Морева белгилегендей: «Азыркы кырдаалда Испанияда жергиликтүү бийлик алар кайсы региондорго өкүл болсо, ошол региондордун кызыкчылыктарын көрсөтүү мүмкүнчүлүгүн алды, бул кызыкчылыктарды бүткүл коомдун жана борбордук бийликтин кызыкчылыктары менен байланыштырып, мындай ара катышты мындан ары сактап калууга жана тигил же бул тараптардын кызыкчылыктары өзгөрүлүп тургандыгын эсепке алуу менен өнүктүрүүгө мүмкүндүк алды» [75, 64-66 б.].

Француз укугунун тутуму жалпы элдик бийлик аркылуу көрсөтүлгөн «элдик кызыкчылыктардын бирдиктүүлүгү жана айрылгыстыгы» постулатына негизделет.

Ошентип, тажрыйбалык көз караш жактан карасак, мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бирдиктүүлүгүнө жана

өзгөчөлүгүнө карата илимий жактан негизделген жана натыйжалуу көз караш болуп аларды жалпы элдик бийлик тутумуна кошуу болот. Мамлекеттик бийликтин органдары элдин бийлигин жүргүзүүнүн жана анын өзүн өзү уюштуруу формасы болуп эсептелинет. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары – жергиликтүү жамааттын өзүн өзү башкарууну жана өзүн өзү уюштурууну жүргүзүүнүн формасы, анын ичинде жергиликтүү коомдун жалпы улуттук маселелерди чечүүгө катышуусу. Эки тутум тең жалпы элдик бийликтин органдарына мүнөздүү болгон жалпы принциптерин негизинде иштейт, алардын иш-аракети жана чечимдери укук менен жөнгө салынган, ыйгарым укук чектеринде жана ресурстар жана мажбурлоо менен камсыз болгон анын таралуу аймактарынын чектеринде милдеттүү түрдө аткарылган болот.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийликтен белгилүү айырмачылыктары бар. Баарынан мурда, жергиликтүү бийликтин булагы катары бүткүл эл эмес, жергиликтүү жамаат болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жергиликтүү жамааттын аймагынын чегинде жүргүзүлөт, ал дайыма тийиштүү мамлекеттин аймагынан кичине. Мамлекеттин мыйзамы жүргүзгөн мамлекеттик ыйгарым укуктарын өткөрүп берүү учурларын эсептебегенде, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишмердүүлүк чөйрөсү жергиликтүү маанидеги маселелер болот.

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну орнотуу жана реформалоо мамлекеттик бийлик тарабынан жүргүзүлөт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калкка максималдуу жакындагандыгы тикелей демократиянын формаларын мамлекеттик бийликти жүргүзүүдө караганда кеңирээк колдонууга мүмкүндүк берет.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана мамлекеттик бийликти бирдиктүү жалпы элдик бийлик жана эсептөө бийликти жүргүзүүнүн эки деңгээлинин булагынын жалпылыгы менен шартталган – ал мамлекеттин эли. Мындай жагдай «эл бийлиги» категориясын анализдөөнү талап кылат.

Эл бийлиги азыркы замандагы бардык демократиялык мамлекеттердин конституциялык түзүлүштүн негизи болуп саналат. Ал азчылыктын укуктарын коргоо менен көпчүлүктүн бийлиги дегенди билдирет, эл – бийликтин жалгыз булагы жана негизги ээси. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 2-беренеси боюнча, Кыргыз Республикасында «эгемендиктин ээси жана бийликтин бирден-бир булагы болуп анын көп улуттуу эли болуп саналат. Кыргызстандын эли өз бийлигин түздөн-түз, ошондой эле мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын тутуму аркылуу жүзөгө ашырат» [1]. Бул негизги конституциялык жоболордо бийликти жүргүзүүдө элдин орду жана ролу белгиленет жана эл бийлигинин жүзөгө ашыруунун формалары бекитилет.

«Эл бийлиги» түшүнүгү өзү эки курам түзүүчү нерседен «эл» и «бийлик» түшүнүктөрүнөн турат. «Бийлик» деген түшүнүк жөнүндө мындан жогору жакта айтылган.

Конституциялык укукта «эл» деген түшүнүктүн астында ошол мамлекеттин бирдиктүү социалдык-экономикалык жана саясий жалпылыкты, башка жалпылыктарга бөлүнүүсүдөн карабастан (мисалы, класстык, этникалык, тилдик, аймактык) түзгөн бардык жарандарды түшүнсө болот [76, 71 б.].

Кыргыз Республикасынын Конституциясында «көп улуттуу эл» деген сөз айкашы колдонулат. Ал, биринчиден, Кыргыз Республикасынын жарандарынын жыйындысы, экинчиден, Кыргыз Республикасында бардык жашаган этникалык жалпылыктардын биримдигин билдирет [1].

Көп улуттуу жалпылык катары эл (калк) бардык деңгээлдеги жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн башкы субъектиси болуп чыгат. Ошону менен эл (калк) өзүнүн бийлигин белгилүү уюштуруучулук формаларда өз бийлигин жүзөгө ашырат. Тар мааниде элдин бийлигинин үстөмдүгү демократиянын эки формасы: түздөн-түз жана өкүлчүлүк аркылуу ишке ашырылат. Акыркы жылдары юридикалык адабиятта элдин бийлиги түздөн-түз демократиянын формасы аркылуу жүзөгө ашырылат деген,

ошондой эле мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бардык органдарынын ишмердиги аркылуу ишке ашырылат деген көз караш таралып жүрөт, ушул көз карашты колдоого тийиш деп айтса болот.

Эл бийлиги өзүнүн табияты боюнча универсалдуу жана ишке ашыруунун деңгээлинен көз каранды болбойт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу демократиялык түзүлүштүн башталыштарынын бири болуп саналат, ошону менен бирге Кыргыз Республикасындагы конституциялык түзүлүштүн негиздеринин бири жана эл тарабынан бийликти ишке ашыруу формасы болот (мамлекеттик бийлик менен бир катарда). Ушуга байланыштуу мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу жалпы элдик бийликти жүзөгө ашыруунун деңгээлдери жана эл бийлигинин ишке ашыруусу катары кароого мүмкүн. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык аныктамасы «жергиликтүү маанидеги маселелерди калк тарабынан өз алдынча чечүү, муниципалдык менчикти ээлөө, пайдалануу, калктын карамагында болушу» эл бийлик концепция нугунда берилген. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун негизги субъектиси – калк, башкача айтканда, жарандар, айрым учурларда – жарандыгы жок адамдар, чет элдик жарандар. «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандар тарабынан референдум, шайлоо, түздөн-түз эркин билдирүүнүн башка формалары аркылуу, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шайлануучу жана башка органдары аркылуу жүргүзүлөт» [77, 41 б.].

Мисалга келтирилген туюндурмалар эл өзүнүн бийлигин түздөн-түз жүргүзөт же мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары аркылуу жүргүзөт деген конституциялык жоболордун өнүгүшүнө түрткү берет. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мааниси жергиликтүү маанидеги маселелерди калк өз алдынча жана өзүнүн жоопкерчилиги астында чечүүдө жатат. Ошону менен жергиликтүү өз

алдынча башкаруу Кыргыз Республикасынын конституциялык түзүлүштүн негиздеринин бири катары таанылат жана камсыз кылынат.

«Кыргыз Республикасында эч ким бийликти өзүмдүк кылып ээлеп ала албайт. Бийликти же бийликтик ыйгарым укуктарды тартып алуу мыйзам боюнча жазаланат» жобосу биринчиден, сөз мамлекеттик бийлик жөнүндө гана эмес болу жаткандыгын билдирет. Экинчиден, бийликти энчилеп алуу жана конкреттүү бийликтик ыйгарым укуктарды ыйгарып алуу бири биринен айырмаланат. Ошондуктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруу тарабынан мамлекеттик ыйгарым укукту ыйгарып алуусу мыйзамга каршы жатат жана санкцияларга алып келет, бирок бийликти тартып алуу болуп эсептелбейт, анткени мындай органдар укук ченемдүү жактан башка бийликтик ыйгарым укуктарга ээ болот.

Конституциянын текстинен, Кыргыз Республикасында эл бийлигинин бирдиктүү тутуму бар, жүзөгө ашыруунун деңгээли болуп борбордук (мамлекеттик) жана жергиликтүү (муниципалдык) болуп эсептелинет. Ушуга байланыштуу, эгерде конституциялык реформаларды өткөрүү учурунда конституциялык ченемдерди, мисалы VIII главасынын ченемдерин айкын кылыш керек. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу бийликтик иш-милдеттерин иш жүзүнө ашырып жаткан соң, анда Кыргыз Республикасынын Конституциясында да жергиликтүү өз алдынча башкарууга карата «бийлик» терминин колдонуу менен анын статусун жергиликтүү (муниципалдык) бийлик катары так белгилөө керек, бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттик бийликтин ара катышы тууралуу көптөгөн суроолорду алып таштоого мүмкүндүк бермек, алардын органдарынын ортосундагы өз ара аракеттенүүсүнүн күчөшүнө көмөктөшмөк.

Жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн бардык деңгээлинде болгон элдик бийлик негиз салуучу эл аралык актылардын жоболоруна негизденет. Булактар Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык анын укуктук тутумунун курамдык бөлүгү болуп эсептелинет. 1948-жылы 10

декабрда БУУнун Генералдык Ассамблеясы тарабынан бекитилген Адам укуктарынын жалпы декларациясынын 21 беренеси «Ар бир адам өзүнүн өлкөсүн түздөн-түз же эркин шайланган өкүлдөр тарабынан башкарууга катыша алат» [78] деп белгилейт. Бул эң маанилүү адам укуктарынын бири 1966-жылы кабыл алынган, 1976-жылы күчүнө кирген Жарандык жана саясий укуктар жөнүндөгү эл аралык пактта такталган [79]. Бул документтин 25 беренесинде ар бир жаранга эч кандай дискриминациясы жок жана негизделбеген чектөөсү жок мамлекеттик иштерди алып барууга түздөн-түз катышууга же эркин шайланган өкүлдөр аркылуу катышууга укугу жана мүмкүнчүлүгү бекитилген. Жарандардын мамлекеттик иштерди алып барууга катышуу укуктарынын комплекси үч этапта: 1989-жылы Парижде, 1990-жылы Копенгагенде жана 1991-жылы Москвада өткөрүлгөн адамдык чен боюнча Конференцияда Европадагы коопсуздук жана кызматташтык боюнча Кеңешме тарабынан кабыл алынган документтерде бекитилген. Тийиштүү укуктар жарандарга жалпы элдик бийлик жүргүзүүнүн бардык деңгээлдерге карата берилген[80, 735].

XIX кылымдын эмгектеринде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгын белгилүү абсолютташтыруусу ошол тарыхый мезгилдеги конкреттүү чындыкты: аймактык түзүмдөрдүн, шаардык жана айылдык конуштардын салыштырмалуу обочолонгондукта болгондугу, алардын начар экономикалык өз ара көз карандылыкта болгондугу чагылдырган. Урбанизациянын жана индустриализациянын өнүгүшүнө жараша мамлекеттик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсү күчөп баштаган, анткени жергиликтүү жамааттардын жалпы улуттук кызыкчылыктардан көзкарандыгы өсө баштаган.

Жалпы жыргалды камсыз кылган «жалпы жыргалчылык мамлекети» концепциясынын калыптанышы жана өнүгүшү, ошондой эле адамдын турмушунун деңгээлине болгон көңүл буруу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук жөнгө салуусун күчөтүүгө алып келди, бул жөнгө салуу жергиликтүү органдарды калктын турмуш тиричилигин камсыз

кылуунун конкреттүү маселелерин чечүүгө милдеттендирди жана жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү ыкмаларын дайындайт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мындай эволюциясы Г.В. Барабашевдин пикир боюнча «жергиликтүү иштерди жалпы мамлекеттик иштер менен коштуруп, муниципалдык институттардын мамлекеттик табиятын көп эсе күчөттү, шайлануучу муниципалдык мекемелерди өкмөттөн өтө чоң администрациялык жана финансылык көз карандыкка коюу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун элементтерин муниципалдык уюштурууда жана иш-аракетинде экинчи планга четтетти», муниципалдык башкарууну «жалпы мамлекеттик саясаттын чегинде жүргүзүлгөн аткаруу иштин бир түрүнө» айландырды [81, 104 б.].

Р. Граверт (Германия), П.М. Слоу (Улуу Британия), С. Монти (Швеция) илимпоздору да ушундай көз карашка ээ. Мисалы, Р.Граверт «социалдык мамлекеттүүлүктүн конституциялык-укуктук принциптерин иш жүзөгө ашырууда жергиликтүү аймактык бирдиктер канчалык толугураак тартылса, ошончолук алар көбүрөөк жергиликтүү өзгөчөлүктөрдөн алагды болушат жана бүткүл өлкөгө бирдиктүү болгон мамлекеттик саясаттын принциптерин сактоого аргасыз болушат» деп белгилейт [82, 107 б.]. Чындыгында азыркы убакта «жергиликтүү өз алдынча башкаруу» укуктук түшүнүгүнө ата мекендик иш тажрыйбада аймактык жагынан төмөнкү деңгээлдеги жалпы элдик бийлик туура келет.

Бул жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн деңгээли демократиялык түрдө уюштурулуш керек, б.а. элдик бийликтин конституциялык таламдарына ылайык болуш керек. Бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасынын укуктук тутумунда төмөнкүлөрдү камсыз кылган механизмдерди бекитүү керек:

- муниципалдык бийликтин бекемдиги жана туруктуулугу;
- муниципалдык бийликтин эффективдүүлүгү;
- бул бийликтин калктын эркин билдирүүсү аркылуу калыптануусу;

- муниципалдык бийликтин кызыкчылытарынын жана калктын көпчүлүгүнүн кызыкчылыктары дал келиши;
- муниципалдык бийликтин калктын алдындагы көзөмөлдүгү жана калктын залалына болгон бул бийликтин кыянаттык кылуусун болтурбоо;
- муниципалдык бийликтин иш-аракетинин жана чечимдеринин маалыматтык ачыктыгы, алардын мазмуну элге түшүнүктүүлүгү.

Муниципалдык бийлик калктан ажырагыс экендиги, жергиликтүү өз алдынча башкарууну калк тарабынан түздөн-түз жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жүргүзүшү бул бирдей түшүнүк деген көз караш туура эмес жана элдик бийлигин жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бийлиги менен алмаштырууга негиз берет.

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууда өз алдынча башкаруу башталыштарын өнүктүрүү мамлекеттик бийликтин түзүлүшүндө өнүктүрүүгө караганда көбүрөөк актуалдуу десек болот. Анткени мамлекеттик да, жергиликтүү да бийликтин бийликтик ыйгарым укуктардын бирдей булагы - эл. Мамлекеттик органдар жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жарандардын бийлик жүргүзүүгө катышуу үчүн шарттарды түзүүгө милдеттүү. Так ушул чөйрөдө жарандардын конституциялык укуктарын жүзөгө ашыруу үчүн кепилдиктерди жана шарттарды түзүү керек. Европа Кеңешинин бардык өлкөлөрүндө жарандардын эң маанилүү укуктарынын бири мамлекеттин иштерин башкарууга катышуу укугу болуп саналат. Ю.А.Тихомировдун жергиликтүү өз алдынча башкаруу «өзүн өзү уюштуруучу жалпы элдик бийликтин касиеттерине жана өзүн өзү жүзөгө ашыруучу башкаруунун касиеттерине ээ болот» [83, 91 б.] деген пикири менен макул болсо болот.

Ошентип, Кыргыз Республикасынын конституциялык түзүлүштөрүнүн негиздеринин бири болгон элдик бийлик мамлекеттик бийликти, жергиликтүү өз алдынча башкарууну, жалпы элдик бийликти жалпысынан

жүргүзүүнүн негизги принциби болуп саналат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик бийлик менен бирге жалпы болгон жалпы элдик – бийликтик табиятка ээ. Бирок муниципалдык деңгээлде жалпы элдик бийлик жаңы маңыздык белгилерине ээ болот, бул белгилер жарандардын өзүн өзү уюштуруунун дараметин пайдалануунун эсебинен жалпы элдик бийликти түздөн-түз жүргүзүүнүн мүмкүнчүлүгү менен байланыштуу. Бул мүмкүнчүлүктөрдү толугураак пайдалануу – Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүктүрүүнү негизги маселеси.

Илимий түрмөгүндө «жалпы элдик бийлик» түшүнүгүн иштеп чыгарууга жана колдонууга жарандык коомдун концепциясын түзүүсү, аны илимий түшүнүүсү жана ушул институттун практикалык өнүгүшү түрткү берди. Азыркы заманда коомдук мамилелердин бардык топтому, анын ичинде жалпы элдик бийлик жүргүзүү чөйрөсүндө өнүгүп жатат жана татаалдашып жатат. Аны жүргүзүүнүн институттары, формалары жана механизмдери улам барган сайын көп түрдүү болуп жатат. Бул процесстер жарандык коомдун алга умтулган өнүгүүсүнүн тенденциялары менен ылайык жүрүп жатат.

Жалпы элдик бийлик вакуумда эмес, белгилүү социалдык-экономикалык шарттарда жүргүзүлөт, бул шарттардан мындай бийлик жүргүзүүнүн формалары жана ыкмалары көз каранды болот. Өз иретинде, жалпы элдик бийлик социалдык-экономикалык өнүгүүгө жигердүү түрдө таасирин тийгизет, анын параметрлерин жана артыкчылыктарын белгилейт. Ушуга байланыштуу мамлекеттин жана жарандык коомдун өз ара мамилелери жалпы элдик бийлик жүргүзүүнүн бардык деңгээлинде элдик бийлигинин өнүгүшүнүн аныктоочу фактору болуп саналат, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жүзөгө ашыруудагы формаларын жана ыкмаларын алдын ала аныктайт. Жарандык коомдун түзүмү жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн деңгээлдерин аныктайт. Жарандык коом көптөгөн чакан тутумдардан жана институттардан өзүн өзү уюштуруучу тутумун билдирет. Жарандык

коомдун аймактык бөлүүсү жалпы элдик бийликти жүргүзүүнүн деңгээлдин бөлүп чыгаруунун негизи болгон жергиликтүү жамааттардын жыйындысын билдирет.

«Жарандык коом» формалдык-юридикалык категориясы Кыргыз Республикасынын колдонуудагы укуктук тутумда так бекитилген эмес, алар мыйзам тараптан аныкталган түшүнүк болуп саналбайт. Бирок бул биздин өлкөдө ушулардын жоктугун жана алардын юридикалык эмес мүнөзүн билдирбейт. Кыргыз Республикасынын укуктук тутумунда бул түшүнүктөрдү так аныктоо жөнүндө сунушун колдоо керек, бул алардын коомдук мамилелердин тутумундагы ордун аныктоого мүмкүндүк бермек.

Коомдун өнүгүшүнүн башкы тенденциясы болуп мамлекеттин ролун сактоо менен жарандык коомдун күчөшү саналат. Мамлекеттүүлүк жарандык коомдун мүнөзүнүн өнүгүшүнүн деңгээлине ылайык болгон формаларга жана өзгөчө сапатка ээ боло баштайт деген пикир менен толук макул болсо болот. Мамлекет жарандык коомду тейлейт, тескеринче мүмкүн болбойт. Мындай табигый ара катыш менен карама-каршы болуу аракети жарандык коомдун мамлекеттик бийликтин буйругу менен болушуна алып келет да, жыйынтыкта, кыйратуучу кесепеттер келип чыгат жана керектүү натыйжага алып келбейт. Ушуга окшогон тенденциялар жана мыйзам ченемдүүлүктөр жергиликтүү жамааттарга да, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелерине да мүнөздүү.

Жарандын бийликтен алыстоо тенденциясы, өзүн өзү башкаруучулук башталышын тарытуу белгилүү ченемде Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийликке да, жергиликтүү өз алдынча башкарууга да мүнөздүү. Мыйзам чыгаруунун жана укук колдонуучу практиканын мындай тенденцияларды эсепке албоо укуктук теория схоластикага айланып кетүү коркунучу бар. В.И. Васильев туура белгилегендей, «ата мекендик да, чет элдик да азыркы замандагы позитивдүү муниципалдык укукта – жергиликтүү өз алдынча башкаруу менен мамлекеттик бийликтин жакындашы ачык-айкын чагылдырылат,

доктринада жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандык коомдун түзүмү катары, жергиликтүү жамааты жергиликтүү өз алдынча башкаруунун субъекти катары болгон көз караштар улам барган сайын колдоону алып жатат» [84, 7 б.].

Демек, илимий жана практикалык көз караш жактан жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бийликтик табияты жана бийликтик табиятты өзгөртпөгөн өзүн өзү жөнгө салуучу башталышы маанилүү. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү» мыйзам муниципалдык деңгээлде калыстык жана тең салмактуулук тутумунун элементтеринин бир тобун белгиледи. Бирок Кыргыз Республикасынын Конституциясында бийликти бөлүштүрүү принциби тикелей жергиликтүү өз алдынча башкарууга таралган эмес. Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бийликтик табияты жөнүндө гана эмес, ошондой эле жергиликтүү бийликтин демократиялык уюштуруусунун зарылдыгы жөнүндө ачык күбөлөндүрөт.

Жыйынтыгында белгилеп кете турган нерсе, илимий жүгүртүмгө жалпы элдик бийлик категориясын иштеп чыгаруу жана киргизүү бийликти жүргүзүүнүн жана коомдо башкаруунун тутумдук бирдиктигин камсыз кылууга мүмкүндүк берет. Бул категория мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн күчөшүнүн, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коомдук жана мамлекеттик курам түзүүчүнүн айкалышуусунун теоретикалык негизи болуп калды.

Көптөгөн илимпоздор жергиликтүү өз алдынча башкарууну адамдардын жана жергиликтүү жамааттардын жалпы элдик иштерди чечүүгө катышуу укуктары менен байланыштырганын белгилеп кетүү керек. Жергиликтүү органдар өзгөчө болгон «төртүнчү бийлик» катары, «өзгөчө түрдөгү» бийлик катары, мыйзам жана сот көзөмөлү менен байланышкан, бирок борбордук бийликке баш ийбеген бийлик катары каралган. Илимпоздордун азыркы күндөгү жергиликтүү өз алдынча

башкарууга карата көз караштарында ата мекендик жана чет элдик илимпоздордун эмгектеринде келтирилген көптөгөн теоретикалык жоболор жатат.

1.3. Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун укуктук жөнгө салуунун калыптанышындагы эл аралык укуктун ролу

Бүгүнкү заманбап шарттарда ааламдашуу процесси коомдук турмуштун бардык аспектерине, ошонун ичинде укукка да таасир тийгизет, эл аралык жана улуттук укуктук тутумдар туралуу көз караштардын өзгөрүлүшүнө алып келет. Акыркы жыйырмадан ашык жылдардын ичинде, Кыргыз Республикасынын биринчи Конституциясы 1993-жылы кабыл алынгандан баштап улуттук муниципалдык укук жана эл аралык укуктун өз ара аракеттенүүсүнүн мааниси да чоңойду [85]. Эл аралык укук жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук базасынын түзүлүшүнө, жана албетте, муниципалдык демократияга кыйла тассирин тийгизет. Албетте, Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптанышына жана өнүгүшүнө терең демократиялык кайра түзүүлөрдүн ички шарттары себеп болгон, бирок бул процесстердин өнүгүүсүнө жагымдуу теребел болуп эл аралык турмуштагы демократиялык факторлор, дүйнөлүк жана мамлекеттик ички көйгөйлөрдү чечүүдө эл аралык укуктун ролунун жогорулашы болду.

Кыргыз Республикасындагы демократиялык кайра түзүүлөрдү киргизүү жана илгерилетүү жана жарандык коомду калыптандыруу процессинде муниципалдык башкаруунун жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү маанилүү негизги ролду ойнойт. Бул маанилүү маселени чечүү жарандык коомдун институттарынын системасын бекемдүүлүгүн жана туруктуулугун аныктайт, ошондой эле биздин мамлекеттин аймагындагы чарбалык турмушту эффективдүү уюштуруу мүмкүндүгүн шарттайт.

Ар бир цивилизациялуу жана укуктук мамлекеттин сөзсүз атрибуту болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бар болушу саналат, анын бар болушу мамлекеттин демократиялык мүнөзүн ачык-айкын көрсөтөт. Жарандык коомдун негизги институттарынын бири катары жергиликтүү өз

алдынча башкаруу мамлекеттин калкы жергиликтүү маанидеги айрым маселелерди өз алдынча чечүү менен мамлекеттин иштерге ага эң жакын ылдыйкы деңгээлде катышуусуна мүмкүндүк берет.

Өлкөнүн социалдык-экономикалык тутумунун ийгиликтүү өнүгүшү негизинен аймактык жөнгө салуунун ролунун жана маанилүүлүгүнүн жогорулашына байланыштуу. Региондорго өз алдынча өнүгүүгө кеңири укуктарды жана мүмкүнчүлүктөрдү берүү, регионалдык көйгөйлөрдү жана маселелерди чечүүдө аймактардын жоопкерчилигин жогорулатуу аймактын жөнгө салуусунун ийгиликтүү процесстин даана белгилери болуп саналат.

Жогору айтылган маселелени карап жатып, жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасынын эффективдүү иштеши анын укуктук негиздерин өнүктүрүү жана өркүндөтүү деңгээлинен көз каранды болот деп белгилеп кетиш керек.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коомдук мамилелеринин бардык аспектерин мыйзамдык жөнгө салуусун толук иштеп чыгаруусу болбой аны өркүндөтүү процессинин келечеги боло албайт деп айтсак болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мыйзам чыгаруунун толук баамдуу өнүгүү процесси Кыргызстанда демократиянын өнүгүшүнүн, укуктук мамлекетти түзүүнүн шарты болот.

Коомдук мамилелердин ар кандай чөйрөлөрүн жөнгө салуучу катары муниципалдык укук өз ара байланышта, өз ара көз карандылыкта болгон жана татаал динамикалык карама-каршы болбогон тутумду түзгөн көптөгөн булактарга ээ. Алардын ичине Конституция, мыйзамдар, башка ченемдик-укуктук актылар, эл аралык ченемдик келишимдер, укуктук каадалар ж.б.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу институтунун уюштуруу жана ишмердиги принциптерин бекитүү үчүн эл аралык-укуктук актыларды иштеп чыккан мекемелердин тизмегинде универсалдуу мүнөздөгү да жана регионалдуу мүнөздөгү да эл аралык өкмөт аралык уюмдар түзөт. Алардын

санына Бириккен Улуттар Уюму, Европа Кеңеши, Европа Бирлиги, Европадагы коопсуздук жана кызматташуу уюму [86, 121 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүшүнүн эл аралык-укуктук базасы тууралуу айтып кетсек, 1948 жылы БУУнун Адам укуктарынын жалпы декларациясынын 21 беренесинде ар бир адам өзүнүн өлкөсүн башкарууга түздөн-түз да, эркин шайланган өкүлдөрүнүн жардамы менен катышууга укугу бар экендиги белгиленген.

1969-жылы БУУнун Башкы ассамблеясы БУУнун өлкө-мүчөлөрүндө улуттук пландарга жана социалдык-экономикалык өнүгүү программаларын даярдоо жана ишке ашырууга коомдун бардык элементтердин эффективдүү катышуусун камсыз кыла турган Коомдук прогресс жана өнүгүү Декларациясын кабыл алды.

1985-жылы эл аралык укукта өтө маанилүү окуя болду: мамлекеттердин көбүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун институтунун калыптанышы жана өнүгүсүнө негиз салуучу роль ойногон фундаменталдык документтер Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Дүйнөлүк Декларациясы жана Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы кабыл алынды

Ошентип, муниципалдык укуктун ченемдерин камтыган эл аралык-укуктук актыларга адам укук жаатындагы универсалдык актыларды кошсо болот, мисалы: 1948 жылдын 10 декабрында кабыл алынган БУУнун адам укуктарынын жалпы декларациясы, 1966-жылдын 16-декабрында кабыл алынган Жарандык жана саясий укуктар жөнүндөгү эл аралык пакт, 1966-жылдын 16-декабрында кабыл алынган Экономикалык, социалдык жана маданият укуктар жөнүндөгү эл аралык пакт, Адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин коргоо боюнча Европалык Конвенция, 1975-жылы 1-августта кабыл алынган Европадагы коопсуздук жана кызматташтык боюнча корутунду акты, 1995-жылы 26-майда кабыл алынган адамдын укуктары жана негизги эркиндиктери жөнүндөгү Көз каранды эмес мамлекеттердин Шериктештиги[87, 253 б.] .

Эл аралык келишимдердин арасынан Кыргызстандын муниципалдык укугуна мааниси зор болгон жана Кыргыз Республикасынын Конституциясы аркылуу ата мекендик укуктук тутумдун бөлүгү катары таанылган жергиликтүү өз алдынча башкаруу уюштуруунун айрым принциптерин козгогон Адам укуктарынын жалпы декларациясын айтсак болот. Декларациянын 21-беренесинде ар бир адамдын өзүнүн өлкөсүн түздөн-түз же эркин шайланган өкүлдөрү тарабынан башкарууга укугу бекитилген. Ушундай эле зор маанилүү келишимдердин тизмегине Көз каранды эмес мамлекеттердин Шериктештиги кабыл алган актыларды (мисалы, «Шериктештиктин катышуучу-мамлекеттеринде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун принциптери жөнүндөгү декларациясы» жарандардын жергиликтүү маселелерди жергиликтүү өз алдынча башкаруунун институттары аркылуу өз алдынча чечүү укугун тааныйт [88] жана КМШнын мамлекет-мүчөлөрү жана Кыргыз Республикасынын башка бирикмелеринин муниципалдык укуктун чегиндеги актыларын кошсо болот. бул документтердин ар биринде жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүргүзүүдө жарандардын катышуусу менен байланышкан маселелерди жөнгө салууга түздөн-түз же кыйыр тиешеси бар жоболорду камтыйт; бул жактан мына ушул жоболор муниципалдык укуктун булактары болуп эсептелинет.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жаатында муниципалдык укуктун эл аралык-укуктук булактары болуп эсептелинген атайын эл аралык-укуктук актылар иштейт. Бул группада эң олуттуу орунду Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы ээлейт [91]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы Коопсуздук кеңешинин мамлекет-мүчөлөрү тарабынан мамлекеттин демократиялык түзүлүшүнүн негиздеринин ажырагыс бөлүгү катары болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруунун институтун коргоо жана бекемдөө үчүн иштелип чыккан.

Европалык Хартиянын негизги идеясы субсидиардуулук принциби болуп саналат, бул принцип боюнча ар түрдүү маселелер жергиликтүү,

локалдык, борбордон алыстыкта болгон, борбордук бийликке «субсидиардык», б.а. көмөкчү ролду калтыруу менен, эффективдүү чечүүгө мүмкүндүк бар болгон деңгээлде чечилиши керек. Жергиликтүү жамаатка башкаруучулук милдеттерди көбүрөөк тапшыруу керек, маселелерди чечүүдө борбордук бийликтин жардамы керек болгон жерде жана мезгилде гана мамлекеттин кийлигишүүсү болууга мүмкүн. Хартиянын өзүндө субсидиардуулук түшүнүгү төмөнкүдөй айтылган: «мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууну көбүнчө жарандарга жакыныраак болгон бийлик органдарына жүктөш керек» [89, 3 б.].

Хартиянын максаты жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын укуктарын камсыз кылуу жана коргоо болуп саналат. Бул максаттын маанилүүлүгүндө шек жок, анткени так ушул жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандарга өзүнүн зарыл маселелерин чечүү процессине катышууга мүмкүндүк берет. Мындан тышкары, бул укукту сактоо башка жарандык укуктарды жана эркиндикти жүзө ашыруунун кепилдиги боло алат. Хартия жергиликтүү жамааттардын саясий, администрациялык жана финансылык өз алдынчалыгын коргоого жана бекемдөгө мамлекеттерди милдеттендирет. Ошону менен жергиликтүү органдардын өз алдынчалык принциби эң жогорку эл аралык-укуктук деңгээлде бекитилет да, бул принципти сактоо накта чыныгы демократиянын негизги критерийлердин бири деп бааланат [90, 7-16 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында ага кол койгон мамлекеттердин, анын ичинде Кыргыз Республикасынын, милдеттенмелери белгиленген. Мисалы, 2-берене боюнча «жергиликтүү өз алдынча башкаруунун принциби ички мыйзам чыгаруучулукта, мүмкүн болсо, мамлекеттин Конституциясында таанылыш керек» [91].

Кыргыз Республикасы бул келишимдин катышуучусу катары Хартиянын 12-беренеси белгилегендей өзүнүн аймагында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уюштуруусунун жана ишмердигинин кепилдиктеринин минималдуу деңгээлин сактоого милдеттенме алган.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы мамлекеттердин, анын ичинде Кыргыз Республикасынын, милдеттенмеси катары Европа Кеңешинин Катчысына Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясына ылайык келген мыйзам жоболор жана башка көрүлгөн чаралар жөнүндө керектүү бүт маалыматты жиберүүнү аныктаган.

Ошентип, Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук негизинин базалык элементи болуп, жергиликтүү өз алдынча башкаруусун жөнгө салуунун негизги принциптерин жана жоболорун гана эмес, ошондой эле укуктук негизинин башка элементтеринин курамы жана мазмунунун минималдуу керектүү чектерин аныктаган.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы преамбула жана үч бөлүктөн турат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу үчүн Хартиянын I бөлүгү чоң мааниге ээ.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын I бөлүгүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун негизги принциптери жана кепилдиктери камтылат, алар мүмкүн болушунча Хартияны ратификациялаган мамлекеттердин ички мыйзамдарда чагылдырылышы керек (2-берене).

Алардын ичинде:

- Өз алдынча башкарууну жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын мыйзамдын чегинде жана өзүнүн жоопкерчилиги астында жергиликтүү калктын кызыкчылыктарына жумшалган жалпы элдик иштердин кыйла бөлүгүн регламенттөө жана башкаруу укугу жана реалдуу жөндөмдүүлүгү катары аныктоо. Бул укук эркин, жашыруун, тең, түздөн-түз жана жалпы шайлоо аркылуу шайланган

мүчөлөрдөн турган кеңештер жана жыйындар тарабынан жүзөгө ашырылат (3-берене);

- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тутумунда өкүлчүлүк жана түздөн-түз демократия формаларынын айкалышы (2 б. 3-берене);
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын негизги ыйгарым укуктары конституция же мыйзам аркылуу аныкталат, бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына конкреттүү маселелерди аткаруудагы башка ыйгарым укуктарды берүүнү алып салбоо жөнүндөгү көрсөтмө. (1 б. 4 берене);
- Өзүнүн ыйгарым укуктарынын чегинде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгы (2 б. 4 берене);
- Жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдөгү субсидиардуудук (3 б. 4 берене);
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тийиштүү аймагынын калкынын пикирин эске алуу менен гана, ошонун ичинде мыйзамга ылайыктуу болгон жерде референдум аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймактарынын чектерин өзгөртүүнүн мүмкүндүгү. Бул жободо жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагынын туруктуулук принциби бекитилген (5 берене);
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уюштуруучулук өз алдынчалыгы, аны уюштуруунун формаларынын көп түрдүүлүгү (б.1. 6 берене);
- Мамлекеттик бийликтин органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишмердигине негизделбеген кийлигишүүсүнө уруксат бербөө, ошону менен мамлекеттик бийликтин органдарына мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишмердигин административдик көзөмөлдөө жүргүзүүнү сактоо менен (8 берене);
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдардын жетишерлик финансылык каражаттарга ээ болууга жана өзүнүн ыйгарым укуктарын

жүзөгө ашырууда ошол каражаттарды эркин жумшоого укугун бекитүү. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын финансылык ресурстары конституция же мыйзам тарабынан берилген ыйгарым укуктарына жараша болуш керек (берене 9);

- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өзүнүң ыйгарым укуктарын эркин түрдө жүзөгө ашырууну камсыз кылуу жана Конституцияда же ички мыйзамдарда бекитилген жергиликтүү өз алдынча башкаруу принциптерин сактоо үчүн соттук коргоо укугун бекитүү (берене 11) [91].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын текстинде ушул эл аралык конвенцияга кошулган мамлекеттин улуттук мыйзамдарына киргизиле турган жергиликтүү өз алдынча башкаруунун принциптеринин саны эң кичине дегенде жыйырма болуш керек деп айтылган.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын көптөгөн жоболору Кыргыз Республикасынын ички мыйзамдарында чагылдырылып андан аркы өнүгүүсүн тапты.

Ошондой эле эл аралык укуктук актылардын ичинен 1992-жылдын 5-февралындагы кабыл алынган «Жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдө коомдук турмушка чет элдик жарандардын катышуусу жөнүндөгү» Конвенциясы белгилесе болот [92]. Көрсөтүлгөн документ бардык элдердин баркка негизделген адам укуктарынын жана негизги эркиндиктеринин универсалдуу жана бөлүнбөс табиятын жактагандыкты ырастайт. Ошондой эле Конвенцияда улуттук аймакта чет элдик жарандардын жашоосу европалык коомдун туруктуу белгиси болуп саналат, чет элдик резиденттер жарандар сыяктуу эле милдеттерге ээ болот деп жазылган. Мындан тышкары, Конвенцияда акыркы жылдары чет элдик резиденттердин муниципалдык түзүмдөрдүн деңгээлиндеги коомдун турмушта жигердүү катышуусу байкалат деп баса белгиленет. Бул

Конвенцияга кирген ар бир мамлекет чет элдик резиденттерге өзүнүн жарандарына сыяктуу бирдей шарттарда төмөнкүлөргө кепилдик берүүгө милдетүү:

- Өзүнүн көз карашынын айтууга эркиндик укугу, анын ичинде өзүнүн көз карашын сактоого жана мамлекеттик органдардын кандайдыр бир кийлигишүүсү жок жана мамлекеттик чектерден көз карандысыз шартта маалыматты, идеяларды алуу жана таратуу укугу;
- Тынчтык түрдөгү жыйындарга эркиндик укугу жана башкалар менен бирикмелерге кошулууга эркиндик укугу, ошондой эле кесипкөй уюмдарды түзүү жана өзүнүн кызыкчылыктарын коргоо үчүн ушул уюмдарга кирүү укугу.

Чет элдик жарандардын аталган укуктары согуш убагында же мамлекетке коркунуч туудурган абалда чектелиши мүмкүн.

Конвенциянын ар бир тарабы бардык чет элдик резиденттерге эгерде алар жарандар сыяктуу эле укуктук критерийлерге жооп берсе, каралган мамлекеттин аймагында туруктуу түрдө жана мыйзамдык негизде шайлоо өткөрүү алдында беш жыл мөөнөттүк убактыда жашаса жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарына шайлоодо добуш берүү же шайланууга укугун берүүгө милдеттенет.

Ошондой эле аталган Конвенция жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык көз карандысыздык принцибин бекитет: жергиликтүү бийликтер улуттук экономикалык саясаттын чегинде өзүнүн ыйгарым укуктарын жана милдеттерин мыйзам чегинде жүзөгө ашырууда өзүнүн жетишерлик болгон каражаттарына ээ болушуна укугу бар.

Конвенция жергиликтүү бийликтер үчүн салыктар белгилениш керек деп регламенттейт, бул салыктар олуттуу «горизонталдык аша чаап кетүүлөрдү» таап көрсөтпөсө, бийликтин жергиликтүү органдардын ортосундагы кирешелерди калыс эмес бөлүштүрүүнү таппаса, бул ошол салыктардын бийликтин жогорку деңгээлдеринде жөнгө салуусун

кепилдейт (субсидиардуулук принциби) [93, 61 б.]. Эгерде салыктар жергиликтүү бийликтерге коюлса, бийликтер аларды жөнгө салуунун эффективдүүлүгүн жогорулатуу жана алардан киреше алуу максатында салыктарды жөнгө салуу процессине катышууга ыйгарым укуктарды алуу керек. Салык көз карандысыздыгы салык саясаты жаатында жергиликтүү бийликтер тарабынан болгон иш-аракеттердин, өзгөчө салык коюмдарын аныктоодогу эркиндигин камтыйт. Жергиликтүү бийликтердин көз карандысыздыгы деп жергиликтүү бийликтерде алардын конституция же мыйзам менен бекитилген милдеттерин аткарууда чыгымдардын кыйла үлүшүн каржылоого жумшала турган жетишерлик өздүк каражаттар бар экендигин билдирет. Жергиликтүү бийликтердин өз иш-аракеттерин аткаруу процессинде болгон чыгымдарды белгилөө жаатында ыкмаларга жана отчеттулукка мүмкүнчүлүктөрүн берүү жана өнүктүрүү үчүн бул үлүш жетишерлик чоң болуш керек.

Жергиликтүү бийликтер коммуналдык кызмат көрсөтүүлөрдүн теңдемделген каржылоосун алар берген мамлекеттик жана жеке жеңилдиктерге ылайык салыктар жана жыйымдар аркылуу камсыз кылыш керек. Эгерде бийлик органы кандайдыр бир жарандардын категориясына кандайдыр бир коммуналдык кызмат көрсөтүүлөргө жетүүгө мүмкүндүк алууга жардам көрсөткөндү керек деп эсептесе, ал бул кызмат көрсөтүүлөргө субсидия бербей, бул тейлөөнүүчүлөргө жекече финансылык жардам көрсөтүү керек. Жергиликтүү маанидеги маселелерди жөнгө салуу максатында жергиликтүү бийликтерде төлөмдү, жазапулду жана жыйымдарды алуу мүмкүндүгү болуш керек, ошондой эле жергиликтүү юридикалык жактарга уруксат берүү жана колдонуу укугун берүү керек. Мамлекеттер жергиликтүү бийликтерге жалпы төлөмдөрдүн туруктуулугунун белгиленген деңгээлин мүмкүн бардык деңгээлдеги бийлик органдары менен кызматташтыкта экономикалык туруктуулукту камсыздоого багытталаган мыйзам аркылуу камсыз кылуу керек.

Ошентип, изилденип жаткан эл аралык актылардын жоболорунун анализи алардын демократиялык мүнөзүн күбөлөндүрөт. Бирок бүгүнкү күндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү мыйзамдарында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун статусун регламенттеген эл аралык нормаларды толук эмес колдонуп алган жана алардын талаш болгон жоболорун көпчүлүк түрдө жергиликтүү жамааттын пайдасына эмес колдонот.

Глава 2. Мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн эл аралык укуктук жана улуттук формалары

2.1. Кыргыз Республикасында жана эл аралык тажрыйбада мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосундагы ыйгарым укуктарды чектөө

XX–XXI кылымдардын чектеринде «Кыргыз Республикасында муниципалдык-укуктук мамилелердин өнүгүшү: көйгөйлөр жана перспективалар аттуу илимий-практикалык конференциясында «мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча органдардын ыйгарым укуктар чегинин ажыратылышы алардын өз ара аракеттенүүсү процессинде негизги көйгөй болуп эсептелинет» деп баса белгиленип кеткен. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү»[139]. мыйзамынын жоболорунун негизиндеги муниципалдык реформанын динамикасы мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын тыгыз өз ара аракеттенүүсү, компетенциялык жана уюштуруучулук жакындашуусун далилдейт [94, 39 б.].

Ошол эле учурда мамлекеттик бийлик жалпы элдин бийлиги катары аймактык коомдоштуктун жалпы бийлигине карата артыкчылыкка ээ экендигине, андыктан мамлекет салттуу түрдө жалпы коомдун саясий уюму катары кабыл алынарына карабай, мамлекеттик бийликтин табияты, жергиликтүү өз алдынча башкаруу бийлигинин табияты сыяктуу эле жалпы-укуктук болуп саналат. Мамлекеттик бийлик бүткүл коомдун (элдин) бийлиги катары аймактык жамааттын жалпы элдик бийликке карата артыкчылыгына ээ болот. Мамлекет адатынча бүткүл коомдун саясий уюму катары каралат. Эч кайсы башка жалпы элдик уюм мамлекет менен бир катарда бүткүл коомдун атынан чыга албайт. [31, 69 б.]. Мисалы, партия мүчөлүк жана партиялык платформа менен бириккен

болуп коомдун бир бөлүгүнүн атынан чыга алат, жергиликтүү органдар тийиштүү аймактык жамааттын атынан гана чыга алат. Бийлик бүткүл коом тарабынан жүзөгө ашырган мамлекетке гана таандык. Ошондуктан, жалпы элдик бийлик мамлекеттин бийлиги гана болуп эсептелинет. Бирок, жалпы бийлик бүткүл коомдун масштабында да, башка деңгээлдерде, анын ичинде жергиликтүү деңгээлде да жүзөгө ашырылат. Биз жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн табияты боюнча мамлекеттик институт болуп саналат деген пикирге макулбуз. Бул бүткүл дүйнө жүзүндө эчак эле таанылган [95, 2 б.]. Ошол эле маалда жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттик институт катары айтуу менен, биз аны толугу менен мамлекеттештирүүдөн, анын өз алдынчалыгын, уюштуруучулук жана компетенциялык обочолонгондугун башкалар менен теңдештирүүдөн алыспыз, кеп бул жерде аны жүзөгө ашырууну мамлекеттин мыйзамдары менен жөнгө салуу жана анын жалпы бийликти жүзөгө ашыруунун тутумуна камтылгандыгы жөнүндө болуп жатат.

Бийликтин мамлекеттик жана муниципалдык ара мамилелердин системасы же өз ара аракеттенүү [96, 81 б.] механизми жалпы кызыкчылыкты көздөгөн маселелерди биргелешип чечүү процессинде мамлекеттик бийликтин жана өз алдынча башкаруу органдарынын укуктук жана уюштуруучулук өз ара мамилелеринин тутуму болуп эсептелинет [97, 69 б.]. Өз кезегинде мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз-ара аракеттеринин укуктук механизми – бул жалпы кызыкчылыкты түзгөн маселелерди биргелешип чечүү боюнча мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз-ара аракеттенүү процессинде топтолуучу коомдук мамилелерди жөнгө салуунун укуктук каражаттарынын тутуму [98, 7 б.].

Өз ара аракеттенүүнүн укуктук механизмдин түзүүчү элементтер төмөнкүлөр:

- 1) аларга мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара байланышы негизделген укуктук принциптер;
- 2) Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы мамилелерди жөнгө салууга багытталган укуктук ченемдер;
- 3) Укуктук мамилелер – карамагындагы жеке жана биргелешкен предметтер боюнча ыйгарым укуктарын ишке ашыруу процессинде мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ортосунда топтолуучу мамилелер;
- 4) Укуктук жоопкерчилик – ар бир тарап өз ара милдеттер боюнча бири биринин алдында жооп бере турган укук мамилелери [98, 116.].

Биздин көз карашыбыз боюнча, өз ара аракеттенүү механизмдин бул тизмегине мыйзам жактан бекитилген өз ара милдеттенмелери катары болгон, аларды аткарбагандыгы үчүн укуктук жоопкерчиликке алып барган укуктук милдеттерди да кошуп коюу керек.

Ушул көрсөтүлгөн өз ара мамилелер системасынын субъектилери (б.а. мамлекеттик бийликтин жана өз ара башкаруунун органдары) бири бирине багытталган вертикалдуу таасир тийгизет жана өз ара аракеттенүү деңгээли менен мүнөздөлөт.

«Өйдө-төмөн» болуп мүнөздөлгөн денгээлдеги өз ара аракеттенүүсү мамлекеттик бийлик органдар жактан жергиликтүү өз алдынча башкарууга тийгизген таасирин билдирет жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктары боюнча өз ара аракеттенүү формаларын жана алардын мамлекеттик жөнгө салуусун камтыйт.

«Төмөн-өйдө» мамилелери жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдар жактан мамлекеттик бийликтин органдарынын компетенцияларына тийиштүү болгон маселелени чечүү керек болгондо демилгеленет.

Айтылып кеткен вертикалдык өз ара аракеттенүү формалардан башка бир деңгээлдеги бийлик органдарынын өз ара аракеттенүү горизонталдык формаларын дагы бөлүп айтсак болот [99, 164 б.]. Мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча органдардын өз ара аракеттенүүнүн бул формалары менен байланыштуу кайсы жалпы маселелердин аткарылышы өз ара аракеттенүү механизми болуу үчүн керек деген суроо туулат.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу» мыйзамына ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерине жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү кирет [139]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу бир эле убакта коомдук түзүмдүн да, мамлекеттик да элементтерин камтып турат жана жергиликтүү башкаруунун функциялары жеке укуктук гана эмес, жалпы мүнөзгө дагы ээ деп айтууга болот [98, 12б.]. Ошондуктан, башынан эле жалпы мамлекеттик иштерден айырмаланган, жалаң гана жергиликтүү маанидеги алып баруу предметтерди бөлүп белгилөө татаал болот. Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик жана жергиликтүү бийлик органдарынын ортосундагы ыйгарым укуктарынын чек коюп ажыратуудагы көйгөйлөргө кененирээк токтолуп кетелик.

Жалпы элдик жана мамлекеттик бийликтин ар кыл деңгээлдердин ортосундагы алып баруу предметтердин чек коюп ажыратуу жөнүндөгү маселе башынан эле Кыргыз Республикасынын Конституциясында айтылган, анда алып баруу предметтеринин үч группасы белгиленген:

Кыргыз Республикасынын алып баруу предметтери;

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун биргелешкен алып баруу предметтери;

Муниципалдык түзүмдөрдүн алып баруу предметтери.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун негизги ыйгарым укуктары КРнын Конституциясынын 110-113 беренелеринде бекитилген; ошондой эле Кыргыз Республикасынын Конституциясында жергиликтүү өз алдынча

башкаруунун компетенцияларына тийиштүү айрым маселелери көрсөтүлгөн [1]. Аларга төмөнкү алып баруу предметтери тийиштүү:

- Муниципалдык саламаттыкты сактоо мекемелеринде жергиликтүү бюджеттин каражаттарынын эсебинен акысыз медициналык жардам көрсөтүү;
- Муниципалдык билим берүү мекемелерде мектепке чейинки, негизги жалпы жана орто кесипкөй билим берүүнүн жалпы жетимдүүлүктү жана акысыздыкты камсыз кылуу. [31, 73 б.].

Ошентип, Конституцияда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун реалдуу ыйгарым укугунун көлөмү так айтылган эмес, жергиликтүү маанидеги маселелердин толук тизмеги аныкталган эмес. Маселе жергиликтүү маанидеги маселелер жергиликтүү өз алдынча башкаруунун деңгээлинде өз алдынча чечилет деген ырастоо менен гана чектелет.

Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бирдигинин мүнөздөмөлөрүн белгилеп чыгууну туура көрдүк. Барынан мурда, мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу түздөн-түз калк аркылуу же бийлик ыйгарым укуктарын жүзөгө ашырууга укугу бар атайын органдар аркылуу жүзөгө ашырылат. Ушуну менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш жүргүзүүсү жана калк тарабынан түздөн-түз бийликти жүзөгө ашыруу, мамлекеттик бийлик органдарынын иш жүргүзүүсү, калк тарабынан мамлекеттик бийликти жүзөгө ашыруусу сыяктуу эле Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык ишке ашырылат. Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү башкаруу органдары өзүлөрүнүн компетенциясынын чегинде ченемдик укуктук актыларды кабыл алууга, ошондой эле өзүлөрүнүн компетенцияларынын жана анын таралуу аймагынын чегинде мажбурлоо чараларды белгилөөгө жана колдонууга укуктуу. Бул органдардын ортосундагы ыйгарым укуктарды кайра бөлүштүрүү жана өз ара өткөрүп берүү мыйзамдарга ылайык жүргүзүлөт.

Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын компетенцияларынын конкреттүү көлөмүнө карабастан алар өзүнүн компетенциясынын чегинде ченемдик укуктук актыларды кабыл алуу укуктуулугуна ээ. Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын укуктук актылары жогорку юридикалык күчкө ээ болгон актыларга ылайык келүүгө тийиш. Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын иш аракеттеринин жана чечимдеринин мыйзамдуулугун контролдоо жана көзөмөлдөөнү мамлекеттин ыйгарым укуктуу органдары жүргүзөт.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамынын [139] ченемдүү базасын андан аркы өнүгүүсү мамлекеттик бийликтин жана өз алдынча башкаруунун деңгээлдеринин ортосундагы ыйгарым укуктарды так жана бир маанидеги чектөөнү бербейт. Жогоруда белгиленген мыйзам бийлик органдарынын ыйгарым укуктарынын төмөндөгүдөй тизмегин белгилейт:

- КРдын мамлекеттик бийлик органдарынын ыйгарым укуктары;
 - мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын биргелешкен ыйгарым укуктары;
 - жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ыйгарым укуктары.
- [31, 78 б.].

Бул ченемдик актыда дагы мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын биргелешкен ыйгарым укуктары жөнүндө эч кандай сөз жок экендигин белгилеп кетүү керек.

Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу чөйрөсүндөгү мамлекеттик бийлик органдардын ыйгарым укуктары толук тизмек түрүндө каралып жаткан жогоркуда айтылган мыйзамдын 10 беренесинде аныкталган. Ыйгарым укуктардын бул көрсөтүлгөн тизмегинен чегинүү жана анын чегинен чыгып иш аракеттерди жасоого

тыюу салынат жана Кыргыз Республикасынын Конституциясынын жоболорун бузуу болуп саналат.

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамга ылайык [139] жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ыйгарым укуктарына Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык [1] жергиликтүү жамааттын уставы менен аныкталган жергиликтүү жамааттын калкынын турмуш тиричилигин түздөн-түз камсыз кылуу маселелери кирет.

Мындан тышкары, жергиликтүү жамааттар алардын алып баруусунан чыгарылбаган жана башка жергиликтүү жамааттарга, мамлекеттик бийлик органдардын алып баруусуна тийиштүү эмес маселелерди өзүнүн кароосуна кабыл алууга укуктуу. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамга толуктоолорду киргизүү аркылуу, ошондой эле башка мыйзамдардын тийиштүү ченемдери аркылуу жергиликтүү маанидеги маселелерге башка маселелерди кошсо да болот.

Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы ыйгарым укуктарды чектөө салыштырмалуулугун таанып жатып, белгилүү илимпоздор ушул жана тигил ыйгарым укуктарды чектөөнүн негиздерин көрүшкөн. А. Васильчиков өзүнүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптануу жана өнүгүү тарыхына арналган үч томдук эмгегинде «жергиликтүү маанидеги маселелер мамлекеттик имараттын жогорку кабаттарында жүргүзүлүп жаткан иштерден айырмаланат».

Азыркы заманбап доктринада, пикирлердин ар түрдүүлүгүнө карабастан, жергиликтүү маанидеги маселелерди муниципалдык органдар же түздөн-түз калк аркылуу чечүү үчүн ушул маселелерди бөлүп чыгаруу саясий гана эмес, ошондой эле экономикалык жана уюштуруучулук-башкаруучулук да мааниге ээ экендиги жөнүндөгү көз караш басымдуулук кылат.

Цивилизациялык демократиялык мамлекетте «вертикаль боюнча» иштерди кайра бөлүштүрүү менен байланышкан саясий чечимдер негизсиз

боло албайт. Европа Кеңешинин жергиликтүү жана региондук органдар боюнча Координациялык комитетинин айтылып кеткен баяндаманын авторлору борбордук деңгээлге караганда жергиликтүү деңгээлде объективдүү түрдө иш жүзөгө ашырыла турган ыйгарым укуктар бар деп көрсөтүшкөн, анткени алар иштин абалын биринчилерден болуп билишет. Өзгөчө бул турмуш шарттарына, жол, турак-жай, маданият, социалдык жардам, жаштар саясаты, шаардык пландоого тиешеси бар ыйгарым укуктар. Мындай айтып жатып авторлор бирок аталган ыйгарым укуктарды абсолютташтырбайт. Аларды жергиликтүү өз алдынча башкаруу үчүн мүнөздүү деп саноо менен, аларды кыскартуусу (кеңейтүү) «мамлекеттин уюштуруунун башка императивдердин алдында» мүмкүн экендигин байкап айтышат.

Салыштырмалуу жакында Бириккен шаарлардын жана жергиликтүү башкаруунун эл аралык уюму жүргүзгөн дүйнөнүн бардык өлкөлөрүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тенденциялары тууралуу фундаменталдык изилдөө төмөнкүнү көрсөттү: өнүккөн мамлекеттерде жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууда субсидиардуулук принциби көбүрөөк бекемделет. Бул жерде жергиликтүү демократия калктын турмушунун шарттарына тиешелүү иштерди чечүү менен органикалык түрдө айкалышат.

Мисалы, европалык мамлекеттерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш-милдеттери адатынча төмөнкүлөрдү камтыйт: шаар куруу иштери (аймактык пландоо, курууга уруксат берүү, өнүгүү планы), социалдык жеңилдиктерди бөлүштүрүү жана калктын айрым категориялары үчүн, өзгөчө улгайып калган адамдар үчүн социалдык мекемелерди башкаруу. Бул органдар жолдор жана коомдук транспорт менен, суу менен камсыз кылуу менен (Англиядан тышкары), турак-жай чөйрөсү менен (Нидерланды, Италия жана Швейцариядан тышкары), мектеп имараттардын курулушу жана оңдоо иштери менен алек болушат. Бул тизмекке азыркы күндө билим берүүгө колдоо көрсөтүү жана

экономикалык колдоо чаралары да кошулуп жатат. Бардыгы биригип бул маселелер Европа өлкөлөрүнүн көпчүлүгү үчүн жалпы болуп эсептесе болот.

Эң эле маанилүү компетенциялык өзгөрүүлөр билим берүү, саламат сактоо, социалдык камсыздоо жана жеңилдиктер чөйрөлөрдө жүрөт. Швецияда социалдык камсыздоо улуттук деңгээлде жөнгө салынат, бирок административдик бирдиктер ооруканаларды жана саламат сактоо тутумун башкарат. Ошол эле убакта Германияда, Францияда, Италияда жана Испанияда жергиликтүү өз алдынча башкаруу бул чөйрөдө жарым-жартылай же кыйла чектелген ыйгарым укуктары бар. Бул билим берүү чөйрөсүнө да тийиштүү: жалдоо жана персоналды башкаруу, адатынча, мамлекеттик же регионалдык бийликтердин ыйгарым укуктарына тиешелүү. Бул ыйгарым укуктар немец жана австриялык жерлердин мамлекеттик бийлик органдарына, Испаниянын автономдук жамааттарына жана австриялык коммуналарга да тиешелүү. Скандинавиялык өлкөлөрдө бул муниципалитеттердин милдети, Улуу Британия да ушундай көрүнүш бар.

Европанын көпчүлүк өлкөлөрүндө коомдук коопсуздукту камсыз кылуу боюнча милдети жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берилген. Бельгияда, Нидерландда жана Кошмо Королдугунда коомдук коопсуздукту камсыз кылуу салттуу түрдө мэрдин же жергиликтүү бийлик органдарынын милдети. Германия, Венгрия жана Швецияда, тескеринче, коомдук коопсуздукту камсыз кылуу жергиликтүү бийлик органдарынын компетенциясында жок.

Чыгыш Европанын өлкөлөрүндө билим берүү жана саламат сактоо үчүн жоопкерчилик убакыттын өтүшү менен кыйла өзгөрүлүп турат. Болгарияда, мисалы, саламат сактоо тутумун жана мектептерди башкаруу башында муниципалитеттердин компетенцияларына тиешелүү болчу, бирок 2003-жылы мамлекеттик деңгээлге кайра кайтарылып келген. Венгрия, Литва, Польша жана Румынияда мектептерди жана окутуучулук

курамды башкаруу децентрализацияланган. Ошол эле убакта Эстонияда, Латвияда, Чех Республикасында, Словак Республикасында жана Словенияда бул башкаруу иши регионалдык жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда бөлүштүрүлгөн, борбордун карамагында кадрдык ыйгарым укуктар калган.

Батыш Европанын кээ бир өлкөлөрүндө (Кошмо Королдугу) билим берүү чөйрөсүндө, саламат сактоодо (Норвегия) жана коомдук коопсуздукта (Бельгия, Нидерланды) ыйгарым укуктардын борборлоштуруу тенденциясы байкалып турат. Бирок көптөгөн өлкөлөрдө улам сайын жергиликтүү бийлик органдары билим берүү, ошондой эле коомдук коопсуздук чөйрөсүндө иштерди жүргүзөт. Мурун бул өлкөлөрдүн жергиликтүү кеңештеринде бул чөйрөлөрдөгү ыйгарым укуктары чектелген болгон. Нидерланды, Швеция жана Кошмо Королдугунда өзгөчө мамиле – жеке секторду тартуу мамилеси колдонулат. Бул үч мамлекетте жеке секторду тартууга багытталган башкаруу реформалары жергиликтүү бийлик органдарынын компетенцияларын кыскартты.

АКШ жана Канаданын муниципалитеттери функционалдык жактан өзгөчөлөнүп турат. Бул өлкөлөрдө жергиликтүү бийлик органдары башка демократиялык өлкөлөргө ылайыксыз болгон белгилүү бир иш-милдеттерди аткарат. Түндүк америкалык өлкөлөрдө жергиликтүү чыгымдардын чоң үлүшү билим берүү жана коомдук коопсуздук чөйрөлөрү менен байланыштуу. АКШда айрым штаттар баштапкы, орто, мектепке чейинки билим берүүнү камсыздоо үчүн жоопкерчиликти, ошондой эле полиция кызматкерлерин жана коомдук коопсуздукту камсыздоону жергиликтүү органдарга жүктөшөт. Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жоопкерчилигинин салттуу чөйрөлөрү акыркы он жылдыктарда салыштармалуу туруктуу болуп турат.

Канадалык провинциялар жана АКШнын штаттары башка иш-милдеттерди жергиликтүү өз алдынча органдарга жүктөө боюнча

айырмаланышат. Мисалы, бир нече провинциялар жана штаттар, айыл чарбадагы жер пайдалануу жана пландоо тармагында өзүнүн саясатын жүргүзөт, башкалар болсо – бул чөйрөдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына укуктарды берет. Бирок, ошентсе да, провинциялардын жана штаттардын көпчүлүгүндө жерге жайгаштыруу жергиликтүү маанидеги маселе болуп калды.

Медициналык жана социалдык кызматтарды көрсөтүү да өзгөрүлүп турат. Кээ бир штаттар жана провинциялар муниципалиттерге социалдык кызматтар, ооруканалар жана ушул чөйрөдөгү башка маселелер үчүн чоң жоопкерчиликти жүктөйт. Онтарио, мисалы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына социалдык камсыздоо, бала бакча уюштуруу боюнча ыйгарым укуктарды берет, ал эми башка провинцияларда бул жок. Табият коргоо функциялар, территориялык пландаштыруу, курулушка уруксат берүү, жер пайдалануу, санитария жана таштандыларды тазалоо башка мамлекеттердей эле жергиликтүү органдарга жүктөлөт.

Жолдорду оңдоо да, өзгөчө Канаданын шаардык районундарда, жергиликтүү органдардын кийлигишүүсүн талап кылышы мүмкүн. Бул өлкөдө маданият чөйрөсүндөгү жалпы элдик кызмат тейлөөлөр, мисалы музейлер, жергиликтүү инфратүзүмдү сактоо функциялары, ошондой эле медициналык кызматтарды көрсөтүү же өрткө каршы сактоо менен бирге жергиликтүү деңгээлге түшүрүлүшү мүмкүн. Акыркы төрт он жылдыкта акырындык менен жергиликтүү маанидеги маселелердин саны жана түрлөрү кеңейүүдө. Ошондой болсо да, маселелердин көпчүлүгү жергиликтүү бийлик органдары тарабынан андан жогорураак деңгээлде турган жалпы элдик бийлик органдары менен биргелешип чечилет.

Жергиликтүү бийлик органдары жигердүү болгон бир нече чөйрөдө мисалы, экологиялык саясат, таштандыларды чогултууну жана чыгарууну уюштуруу, саламат сактоо жана транспорт, ушул сыяктуу чөйрөлөрдө бийликтер улуттук, провинциялык деңгээлде жергиликтүү бийликтер сыяктуу эле ошондой ролду ойнойт [100, 188 б.].

Бул каралып кеткен суроодо жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш-аракетинин мазмунундагы өзгөчөлүктөр түрдүү мамлекеттерде гана эмес, бир мамлекеттин түрдүү региондорунда болгондугуна көңүл бурсак болот. Алар жергиликтүү маанидеги маселелердин жана мамлекеттик иштердин чектөөсүнүн салыштырмалуулугун күбөлөндүрөт. Бирок көрсөтүлгөн айырмачылыктар калкка жакындаштырылган бийлик катары, ошондой эле шаардык жана айылдык аймактардын тургундарынын турмуш тиричилигинин камсыздоо менен байланышкан иштерди жүргүзгөн бийлик катары болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятын бузбайт.

Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын өз ара аракеттенүүсүн изилдөөдө келип чыккан башкы көйгөй бул жергиликтүү маанидеги, ушундай деп Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамда белгиленген, көптөгөн маселелери, башынан эле ошол эле убакта ар дайым мамлекеттик деп эсептелингенде. Бул билим берүү, саламаттыкты сактоо, санитардык камсыз кылуу, социалдык коргоо, коомдук тартипти сактоо, жарандардын жумуштуулугу жана башка жергиликтүү маанидеги маселерине тийиштүү [139].

Ошентип, бул маселелерди «жергиликтүү» жана «мамлекеттик» деп ажыратып бөлгөндү шарттуу түрдө бөлүнгөн десек болот. Аймактардын, билим берүүнүн, саламаттыкты сактоонун, социалдык камсыз кылуунун, коомдук тартипти сактоонун, курулуштун, айлана чөйрөнү коргоонун комплекстүү социалдык-экономикалык өнүгүүсү салттуу түрдө дайыма мамлекеттик функциялар болчу. Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык белгиленген ыйгарым укуктар Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийликтин алып баруу предметтерине тийиштүү.

Ушуга байланыштуу, эмне үчүн бул ыйгарым укуктар жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерине кошулган деген суроо

туулат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын түзүүдө, алардын чарбалык ишмердүүлүгүнүн негизинде болгон кандай өзгөрүүлөр өзүнүн кымбаттуулугу менен таанылган социалдык турмуш-тиричиликтик кызмат көрсөтүүлөр жер-жерлерде камсыздалышы керек дегенге алып келди деген суроо да туулат.

Бул баш аламандыктардан биринчиден калк залал тартат, ушул суроо боюнча илимпоз И.Мачульская туура белгилегендей, жыйынтыкта, жергиликтүү бийлик кантип аталат жана башка деңгээлдеги бийликтер менен өз ара мамилелеринин мүнөзү кандай экендиги калкка баары бир. Эң башкысы, жергиликтүү бийлик конкреттүү аймакты комплекстүү тейлөө боюнча негизги функцияларын аткарууга колунан келсе болду, ар бир адам ага керектүү социалдык турмуш-тиричилик тейлөөнүн минимумун алса болду [101, 167 б.].

Ыйгарым укуктар жергиликтүү жана мамлекеттик болуп бөлүнүшүнүн татаал көйгөйү жөнүндөгү күндөлүк көз караштардан алагды болуп, аталган маселелердин укуктук квалификациясы бир маанилүүлүктүү эмес жана эки өз ара карама-каршы көз карашты болжолдойт. Алардын бирөөсүнө ылайык, Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзам [139] жергиликтүү өз алдынча башкарууга жүктөгөн бардык ыйгарым укуктар жергиликтүү маанидеги маселелерге гана тийиштүү, ошондуктан аталган ыйгарым укуктарды ишке ашыруу аркылуу бийликтин муниципалдык деңгээлинин мааниси ачылат. Экинчи көз карашка ылайык, бардык аталган маселелер мамлекеттик ыйгарым укуктарга таандык, Кыргыз Республикасынын Конституциясы ал ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкарууга бөлүп гана берген.

Биринчи көз караштын негиздемеси катары төмөнкү аргументтер болот. Биринчиден, Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, адамдын жана жарандын укуктары жана эркиндиктери бийликтин жана өз

алдынча башкаруунун иш аракетинин маанисин жана мазмунун аныктайт. КРнын Конституциясына ылайык элдин бийлиги үч формада жүргүзүлөт: түздөн-түз, мамлекеттик бийлик органдары аркылуу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары аркылуу. Бул мисалга келтирилген жоболор жергиликтүү органдардын баштапкы миссиясы адамдын жана жарандын укуктарын жана эркиндиктерин жер-жерлерде камсыз кылуу болуп эсептелинет деген жыйынтыкты жасоого мүмкүндүк берет, ушуга байланыштуу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары жалпы элдик-бийликтик ыйгарым укуктарына ээ.

Экинчиден, муниципалдуу бийликтин органдары менчик формаларына карабастан, тийиштүү аймакта турган бардык жарандарга, мекемелерге аткарууга милдетүү болгон чечимдерди кабыл алат. Демек, бул чечимдер мамлекеттик мажбурлоо механизмдер аркылуу камсыз болуш керек.

Үчүнчүдөн, адам жана жарандардын укуктарынын жана эркиндиктеринин мамлекеттик кепилдиктерин камсыз кылуу мамлекеттик бийлик органдарынын милдеттерине гана таандык кылуу укук ченеминде жатпайт, анткени өз алдынча башкаруу органдары уюштуруучулук жактан адам жана жарандарга кыйла көбүрөөк даражада жакындап кетет. Ошондуктан, мамлекеттик кепилдиктер системасы мамлекеттик укуктук актылары аркылуу мамлекеттик бийлик органдарынын тутумуна кирбеген мекемелердин белгилүү бир укуктарын жана милдеттерин аныктоого талап кылат.

Ошентип, Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] жана Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамынын [139] жоболорунун бир маанилүүлүккө ээ болбогондугунан, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосунда ыйгарым укуктардын, ресурстардын, жоопкерчиликти жана алып баруу предметтердин укуктук чегинин ажыратылышынын жоктугу көйгөй болуп турат. Бул ийгиликтүү мамлекеттик курулуштун жолунда

турган жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ишмердүүлүк маселелерин, анын ичинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын энчилөө маселесин эффективдүү чечүүгө тоскоолдук кылган эң кыйын укуктук жана уюштуруучулук көйгөй болуп саналат. Бул мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ортосундагы пикир келишпестик жана чыр-чатакка алып келе турган көйгөй. [98, 26 б.]

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу бир жактан мамлекеттик бийликти биргелешип алып баруунун предмети болгондуктан, экинчи жактан, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары болгондуктан, биргелешип алып баруу маселелерин укуктук жөнгө салуу көйгөйүн чечүүгө кыйын десек болот. Көптөгөн изилдөөчүлөр бул татаал процессти регламенттеген атайын укуктук актын кабыл алууну керек деп белгилешет. Көптөгөн илимпоздор бул татаал процесстин жол-жобосун регламенттеген атайын укукту акты кабыл алуу зарылдыгын белгилеп кетишет.

Мамлекеттик бийликтин органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ыйгарым укуктарынын чегин ачык даана ажыратылышы мамлекеттик жана муниципалдык башкаруунун системасында мамлекеттик жана муниципалдык бийликтин ролун жана ордун аныктоого, жергиликтүү өз алдынча башкарууну жөнгө салуу чөйрөсүндө мамлекеттик саясаттын эффективдүүлүгүн жогорулатууга, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун структурасын ылайыкташтырууга көмөк берет [142,31б.].

Бирок жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн алып баруу предметтерин өз алдынча белгилөөгө мүмкүн эмес, башка айтканда өзүнүн компетенциясын жөнгө сала албайт. Кыргыз Республикасынын мамлекеттин курулуштун негизги багыттарынын бири катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзгөчө маанилүүлүгүн эске алып, мамлекет гана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерин аныктайт жана айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз ара

башкаруу органдарына өткөрүп берүүнү жөнгө салат. Ошентип, мамлекет мамлекеттик бийлигинин ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу чөйрөсүнө мыйзам тарабынан бекитүүнү ишке ашырат. [94, 37 б.]

Жогоруда каралган маселени жыйынтыктоо максатында, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы алып баруу предметтеринин, ыйгарым укуктарынын, ресурстарынын жана жоопкерчилигинин чегин ажыратылыш көйгөйүн чечүүдө башкы ролу мамлекетке жана мамлекеттик бийлик органдарына алардын ыйгарым укуктарынын ченеминде таандык деп корутунду кылсак туура болот.

2.2. Мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкарууга таасир этүү формаларындагы эл аралык укуктук ченемдердин имплементациясы

Улуттук укуктук тутумуна эл аралык укуктун ченемдерин имплементациялоо көйгөйү Кыргыз Республикасына актуалдуу болуп эсептелинет. Бул ааламдашуунун дүйнөлүк процесстери, экономикалык жана маданият интеграциясы, кечээги кезде ички мамлекеттик жөнгө салуу маселелерине тиешелүү болгон мамилелерди бүгүнкү күндө регламенттөөчү эл аралык укуктун ролунун жогорулашы менен шартталган. Чет жактан капиталды, технологияларды, адистерди жана илимпоздорду, ишкерлерди жана туристтерди тартуу үчүн, беделдүү эл аралык уюмдарга кирүү үчүн, чет жактагы өзүнүн жарандарына дискриминацияга дуушар болбогонго негиз түзүү үчүн мамлекет өзүнүн эл аралык милдеттенмелерин эл аралык гана чөйрөдө эмес, ички чөйрөдө да эффективдүү аткарыш керек.

Улуттук укуктук тутумунда эл аралык укуктун имплементациялоонун эффективдүү механизми бар болушу жарандарга эл аралык укук тарабынан кепилденген укуктарын жана эркиндиктерин мыкты коргоосун камсыз кыlamak. Ошол эле убакта, эффективдүү имплементациялык механизм мамлекеттин эл аралык милдеттенмелерин аткаруу максатында улуттук укуктук актыларды өз убагында иштеп чыгаруу жана кабыл алуу боюнча мамлекеттик бийлик органдарынын иштерин жеңилдетмек. Мунун баары, өз иретинде, мамлекет тарабынан милдеттенмелерди өз убагында эмес жана ылайыктуу эмес аткарылышы үчүн эл аралык-укуктук жоопкерчилигинин тобокелдигин азайтмак. Акыры, эл аралык укукту имплементациясынын эффективдүү механизми эл аралык жана улуттук укуктун коллизиясынан оолак болууга жардам бермек жана эл аралык укук чыгаруучулукта мамлекеттик бийлик бутактарынын теңдемделген өз ара аракеттенүүсүн камсыз кыlamak.

Мамлекеттин өз аймагында анын юрисдикциясында болгон адамдарга карата эл аралык укуктун имплементациясы улуттук болуп саналат. Эл аралык имплементациясынын улуттук механизмдин негизин ченемдик камсыз кылуунун улуттук тутуму түзөт. В. Ю. Калугин белгилегендей, бул тутум «биринчиден, эл аралык жана ички мамлекеттик укуктун ара катышы жөнүндөгү, эл аралык келишимдерди түзүү, аткаруу, жокко чыгаруу жөнүндөгү, укук чыгаруучулук иштерин жүзөгө ашыруу жөнүндөгү, имплементация чөйрөсүндө мамлекеттик органдардын компетенциялары жөнүндөгү жалпы мүнөздөгү ченемдик-укуктук актыларын, экинчиден, конкретүү эл аралык келишимдер боюнча эл аралык милдеттенмелерди ишке ашыруу максатында кабыл алынган улуттук укуктук актыларды камтыйт» [102, 237-238 б.]. Мындан тышкары, эл аралык укуктун имплементациясынын улуттук механизминин маанилүү элементтери болуп эл аралык-укуктук милдеттенмелерди ишке ашырууда ыйгарым укуктуу мамлекеттик органдардын тутуму жана улуттук укук колдонуучу иш-тажрыйба саналат.

Имплементация эл аралык жана ички мамлекеттик укуктун колдонулушунун эффективдүүлүгүнүн эң маанилүү курам түзүүчү болуп саналат.

Pacta sunt servanda принцибинин чечмелөөсү улуттук мыйзамдарга эл аралык имплементациясынын эки ырааттуу жана өз ара байланышкан баскычтын: келишимге милдеттүүлүгүнө макул болуусун айтуу баскычы жана аткаруу баскычы бар болуусун болжолдойт. Биринчи баскыч мамлекет эларалык келишимдин милдеттүүлүгүнө бүткөн боюнча макулдуулугун качан жана кайсы формада берүүнү тактоо маселеси турат. Экинчи баскычка карата ички мамлекеттик укукта жана тажрыйбада келишимдердин аткаруусу ким тарабынан жана кандай даражада камсыз кылынат экендигин аныктоо маселеси турат. [104, 197 б.].

Улуттук укук чыгаруучулуктун эң башкы маселелердин бири мамлекеттин аймагында эл аралык укуктук ченемдердин колдонулушун

санкциялоодо болот, ошондой эле аларды ички мамлекеттик укукка киргизүүнүн шарттарын жана тартибин аныктоо болот. Кыргыз Республикасында эл аралык-укуктук ченемдерин мындай имплементация процессине 2010-жылы Кыргыз Республикасында Конституциясын кабыл алуусу шарт түздү, Конституция боюнча жалпыга таанылган принциптер жана эл аралык укуктун ченемдери жана Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдери Кыргыз Республикасынын курамдык бөлүгү деген жобо бекитилген.

Ушуга байланыштуу ички мамлекеттик укукка эл аралык ченемдерди имплементациялоонун негизги шарттарынын бири болуп биринчи иретте укуктук жөнгө салуунун эл аралык жана конституциялык чөйрөлөрүнүн тыгыз тутумдаштыгы жана өз ара аракеттенүүсү болот [107, 6 б.].

Мыйзам чыгаруу жана аткаруу бийлик органдары эл аралык укуктун ченемдерин имплементациялоо процессинде түздөн-түз катышат, бул процеске сот бийлигинин органдары, укук коргоочу органдар жана прокуратура да тартылат. Мында сот бийлиги конкреттүү иштерди чечүүдө эл аралык укуктун ченемдерине, анын ичинде эл аралык укуктун ченемдери менен макулдашууну талап кылган же макулдашылган улуттук мыйзамдардын ченемдерин эсепке алуу менен кайрыла алат. [104, 36 б.]. Мамлекет ичиндеги укуктун тигил же бул ченеминин Кыргыз Республикасынын Конституциясына гана эмес, эл аралык укуктун жалпы таанылган ченемине да каршы экендигине бейукук негиздеген учурлары Кыргыз Республикасынын Конституциялык палатасынын тажрыйбасына белгилүү. Эл аралык-укуктук ченемдерди ички мамлекеттик укукка имплементациялоону «улуттук укуктун ченемдери тарабынан анын ченемдерине» [108, 157 б.] өзгөчө жардам катары кароого болот.

Эл аралык укук жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук базасын түзүүдө чоң таасирин тийгизет. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы биринчилерден

болуп эл аралык укуктун жалпыга таанылган принциптерин жана ченемдерин белгилейт.

Кыргыз Республикасынын Бириккен Улуттук Уюмга кирүүсү анын континенттик укук мейкиндигине киришин, Кыргыз Республикасы жалпы таанылган юридикалык ченемдерден келип чыккан милдеттенмелерди кабыл алуусун билдирди. Бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасы 20дан ашык эл аралык конвенцияларда катышат, алардын ичинде 1985-жылы кол кюлган Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы чоң мааниге ээ. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жаатында эл аралык укуктук актылары катары башка эл аралык уюмдардын чечимдерин, документтерин айтсак болот, мисалы, 1994-жылы КМШ мамлекет-катышуучуларынын Парламент аралык ассамблеясы тарабынан кабыл алынган жергиликтүү өз алдынча башкаруу принциптеринин Декларациясы. Дагы бир мисал катары 1966-жылы 16-декабрдагы «Жарандык жана саясий укуктар жөнүндө» Эл аралык пактынын 25-беренесине ылайык [79] ар бир жаран кандайдыр бир дискриминациясы жок, негизделбеген чектөөсү жок төмөнкү укуктарга жана мүмкүнчүлүктөргө ээ болушу керек:

- а) мамлекеттик иштерди алып барууда түздөн-түз, ошондой эле эркин шайланган өкүлдөр аркылуу катышуу;
- б) жалпы жана тең шайлоо укугунун негизинде жашыруун добуш берүүнүн негизинде жүргүзүлгөн жана шайлоочулардын эркин эрк-ниетин билдирүүсүн камсыз кылган анык мезгилдүү шайлоолордо добуш берүү жана шайлануу[79].

Бул эл аралык ченем ички мамлекеттик иш-тажрыйбасында, ошону менен катар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын реалдуу шайлануучулукту камсыз кылууга багыттайт. Ушуга байланыштуу, аны башка көптөгөн эл аралык ченемдер сыяктуу эле Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруучулук маселелерин жөнгө салуучу деп тааныса болот.

Кыргыз Республикасынын Конституциясынын тикелей көрсөтмөсү менен жалпыга таанылган принциптер жана ченемдер жана эл аралык келишимдер Кыргыз Республикасынын укуктук тутумунун ажыралгыс бөлүгү болуп саналат. Эгерде Кыргыз Республикасынын эл аралык келишими мыйзамда каралгандан башка эрежелер белгиленсе, анда эл аралык келишимдин эрежелери колдонулат.

Изилдөөчүлөр белгилегендей, Кыргыз Республикасынын Конституциясы камтыган укуктук ченемдин мааниси ички мамлекеттик укукта эл аралык ченемдерди имплементациялоо көйгөйүнүн чегинен чыгат. Каралып жаткан конституциялык ченемге себептүү, Кыргыз Республикасы тарабынан ратификацияланган эл аралык келишимдер бийлик органдары, анын ичинде соттор менен анын аймагында түздөн-түз колдонсо болот. Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясы Кыргыз Республикасынын укуктук тутумунун бөлүгү экендигин билдирет, биздин өлкөдө жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун негиз салуучу принциптерин белгилейт. Мыйзамдардын эч кандай жоболору ага карама-каршы боло албайт. Мындан тышкары, ал тикелей аракеттин акты болуп саналат жана биздин өлкөнүн бүт аймагында колдонот. Ошондуктан белгилүү бир юридикалык казустарды чечүүдө мамлекет тараптан укук ырастоочу аракеттердин жана чечимдердин кереги жок. [104, 41 б.].

Хартия муниципалдык түзүмдөрдүн саясий, администрациялык жана финансылык өз алдынчалыгын кепилдеген юридикалык ченемдердин жыйындысын мамлекеттерди өзүнүн ички мыйзамдарына бекитүүгө жана иш-тажрыйбада колдонууга милдеттендирет. Ал ошондой эле жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзүнчөлүгүн конституциялык жөнгө салуусунун керектигин белгилейт. Мындан тышкары, Хартия мамлекеттердин субсидиардуулук принцибин сактоосун кепилдеген биринчи юридикалык документ болуп саналат. Ошентип, жергиликтүү бийликтер жергиликтүү калктын кызыкчылыгын көздөп жана өзүнүн жоопкерчилиги астында

башкарууну жүзөгө ашыруу керек жана жалпы элдик милдеттенмелердин кыйла бөлүгүн көзөмөлдөө керек. Субсидиардуулук принципке ылайык, Хартия жалпы элдик милдеттенмелер калкка эң эле жакын болгон деңгээлде жүзөгө ашырылыш керек экендигин бекитет жана эгерде бул маселелер жергиликтүү администрациясынын күчтөрү менен чечүү эффективдүү эмес же чечүүгө мүмкүн эмес болсо, анда алар андан жогору администрациялык деңгээлде жүзөгө ашырылышы керек. Хартиянын принциптери жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бардык түрлөрүнө карата колдонулат. [104, 41 б.].

Хартиянын максаты жарандарга эң жакын болгон жана ошол жарандарга алардын күнөмдүк турмушундагы шарттарга тиешеси бар чечимдерди кабыл алуу процессине катышууга мүмкүндүк берген өз алдынча башкаруунун жергиликтүү органдарынын укуктарын камсыз кылуу жана коргоо болуп саналат. Бул документтин авторлордун ою боюнча Хартия дүйнөдө демократиялык аң-сезимди кубаттоо негизги принциптерин реалдуу мазмун менен толтуруу жана кеңири мааниде адамдын укуктарын коргоого үгүттөйт. Хартиянын негизги багытталышы – чыныгы демократиянын негизги чен белгиси жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын өзүнчөлүгүнүн деңгээлин көрсөтүү болот.

Хартияга кошулуусу эч кандай финансылык чыгымдарга дуушар болбойт, анткени анын чегинде Хартиянын аткарууну көзөмөлдөө органдар түзүлгөн жок (бирок бул маселе талкууланып жатат). Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун көйгөйлөрү жалпысынан, ошондой эле Хартиянын маселелери каралып жаткан башкы жер болуп жергиликтүү жана регионалдык өз алдынча башкаруунун органдарынын туруктуу Конференциясы болуп саналат. Бул конференция өкмөт аралык уюм эмес, өкүлчүлүктүү орган болуп эсептелет жана структура боюнча уникалдуу белгиге ээ.

Ошентип, Хартияга кол койгон мамлекеттеридин негизги максаттары жана милдеттери төмөнкүлөр болот:

- Муниципалдык түзүмдөрдүн саясий, администрациялык жана финансылык өз алдынчалыгы;
- Демократиялык аң-сезимди кубаттоо жана сөздүн кеңири маанисинде адам укуктарын коргоо;
- Чыныгы демократиянын көрүнүшү катары өз алдынча башкаруунун жергиликтүү органдарын кеңири өзүнчөлүгү;
- Эффективдүү башкаруу жана бийликтин борборлоштурууну азайтуу;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ченемжаратуусун администрациялык көзөмөлдөөнү чектөө;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары өзүнүн структурасын өз алдынча аныктоосу, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шайлоонучу кызмат адамдарынын иштерин камсыз кылуу үчүн муниципалдык кызматчыларын жалдоо укугу [91].

Албетте, келишимдик процесстин бүткүл баскычындагы эң маанилүү шарт бул эл аралык келишимдин ишке ашырылышы саналат. Азыркы тарыхый доордо мамлекеттин мыйзам чыгаруусу «ички мамлекеттик мамилелерге эл аралык-укуктук ченемдерди таратуучусу» болуп саналат. Эл аралык-укуктук ченемдерин эске албаса Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруусунун өнүгүшү ишке ашпайт, анткени азыркы заманда эл аралык-укуктук тутум жана ички мамлекеттик укуктук тутумдар тыгыз өз ара байланышта.

Бирок Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында эл аралык укуктун ченемдерин жүзөгө ашырууга мүмкүндүк бербеген ченемдер камтылат. Мисалы, Кыргыз Республикасында «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы [139] ички мамлекеттик ченемдик актыларды бузулган учурда мамлекет алдында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана кызмат адамдарынын жоопкерчилиги белгиленет, ошону менен бирге эл аралык укуктун жалпы принциптеринин жана ченемдеринин бузулушу жоопкерчиликке тартуунун негиздемеси катары

белгиленген эмес. Демек, эл аралык ченемдик актылардын жазма эскертүүлөрүн аткаруу кепилдиктери жетиштүү эмес. Мындай учурда мыйзам чыгаруучу тараптан жеткире иштелишин талап кылган мыйзам жоболору бар. Эгерде башкача болсо, анда эл аралык укуктун ченемдерин жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары жана кызмат адамдары тарабынан аткарылышына мүмкүнчүлүк жок.

2.3. Мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн процессиндеги эл аралык жана улуттук мыйзам чыгаруу ченемдеринин ара катышы

Бүгүнкү күндөгү интеграциялык процесстердин тез өнүгүү заманда эл аралык жана улуттук укуктун өз ара аракеттенүүсү, өз ара таасир тийгизүү маселеси, ошондой эле эл аралык жана улуттук укуктун ыйгарым укуктарын чегин коюп ажыратуу маселеси эл аралык-укуктук доктринасы үчүн да, укуктун жалпы теориясы үчүн да көп пландуу илимий көйгөйү катары болуп чыгат. Улуттук жана эл аралык укуктун ара катышы укуктук көйгөйлөрдүн чектери менен гана чектелбейт, бул анын көп пландуу маңызын далилдейт. Мындай көрүнүштүн себеби болуп ааламдашуу процесстери чыгат, буга саясий, социалдык, экономикалык тенденцияларын да кошсо болот.

Азыркы убакта кыргыз мыйзам чыгаруучулугун өнүктүрүүнү маанилүү фактору болуп эл аралык укуктун табиятынын анализин, өзгөчөлүктөрүн, булактарын айтсак болот. Эл аралык укуктун табиятынын негизинде макулдашуулук мүнөз жатат, бул эл аралык-укуктук ченемдерди түзүүнүн өзгөчөлөнгөн ыкмасын маанилейт. Тараптардын эрк-ниеттеринин макулдашуусу мамлекеттердин келишимдердин өзөгү десек болот. Эл аралык келишимди түзүү мүмкүн болгон тил табышуу менен тараптардын эрк-ниеттеринин макулдашуусуна жетүү жыйынтыгы болуп саналат.

Эл аралык укуктун императивдик мүнөздөгү принциптер азыркы эл аралык укукта өзгөчө орунду ээлейт жана улуттук мыйзамдарда өзгөчө ролун ойнойт. Императивдик мүнөздөгү принциптердин мааниси төмөнкүдө: эгерде эл аралык укуктун императивдик ченемдери менен карама-каршы учурлар болгондо эл аралык келишим күчкө ээ деп таанылбайт. Мындай келишимди эл аралык укуктун булагы деп кароого мүмкүн эмес. Мындан аны эл аралык укукта да, ички мамлекеттик мамилелерде да колдонууга мүмкүн эместиги келип чыгат. Императивдүү

эл аралык-укуктук ченемдерди менен эч кандай карама-каршылыктары жок болгон эл аралык келишимдерди карап жатып белгилеп кете турган нерсе, алар өз иретинде ички мамлекеттик мыйзамдарды өнүктүрүү процессинде маанилүү ролду ойнойт. Эл аралык-укуктук илимде улуттук укуктук тутумда эл аралык ченемдердин түздөн-түз колдонулушу алардын өзгөчө мүнөзү – эл аралык укуктан тартылып алгандыгы менен шартталган деген пикир айтылып жүрөт [104, 42 б.]. Белгилүү бир учурларда эл аралык-укуктук ченемдер ар кандай формаларда болуп улуттук мыйзам чыгаруучулукту укуктук жөнгө салуу процессине кыйла таасирин тийгизет. Эл аралык укуктун ченемдеринин мамлекеттин укуктук тутумунда түздөн-түз аракети эл аралык укуктун булагы катары болгон эл аралык келишимдин түздөн-түз аракети менен байланыштуу болот. Экинчиден, Кыргыз Республикасынын Конституциясынын мазмунун да эске алуу керек, себеби аны колдонуу мыйзамдардагы эл аралык укуктардын ченемдерин ишке ашырууда олуттуу роль ойнойт [104, 42 б.].

Аны менен бирге эл аралык милдеттенмелерди ак ниеттүүлүк менен сактоо принцибинин маанисин өзгөчө белгилеп кетүү керек. Профессор С.В. Черниченко адилет белгилеп кеткендей, мамлекет анын укугунун улуттук укуктук тутумдарга өз аракетин жайылтуучу эл аралык укуктун ченемдерине шайкеш келишин камсыз кылуу милдетин алып жүрөт [109, 81-б.]. Ал эми батыштын изилдөөчүсү М. Эйкхерст эл аралык милдеттенмелерди жүзөгө ашыруу ыкмалары жөнүндөгү маселени ушул милдеттенмени алган мамлекет чечет деп белгилейт. [110, 61-б.].

Мамлекеттер эл аралык укуктун ченемдерин: *jus cogens* ченемдерин; ушул ченемдерди ишке ашыруучу келишимдерди; адат укугунун ченемдерин; жалпы укуктук принциптерди; сөзсүз аткарууга жаткан эл аралык уюмдардын ченемдик актыларын; эл аралык милдеттенмелерди жараткан белгилүү бир жактуу актыларды урматтоого жана ак ниеттүүлүк менен аткарууга милдеттенишет [111, 37-38 б.].

Кыргызстандын эл аралык байланыштары кеңири өнүгүп жаткандыгын эске алып, ата мекендик мыйзам чыгарууга эл аралык-укуктук ченемдердин жигердүү таасирин белгилеп кетүү керек. Бүгүнкү күндө кыргыз мыйзам чыгаруунун көп тармактарында эл аралык-укуктук ченемдердин иштиктүү таасирин байкаса болот. Совет мезгилинде эле Г.В. Игнатенко мыйзам чыгаруу менен эл аралык келишимдердин «чиеленишүү» фактысын белгилеп кеткен [112, 70 б.].

Азыркы убактагы дүркүрөгөн ааламдашуу процесстердин мезгилинде бул факт илимий доктриналарда жана концепцияларда ишке ашырууда прогрессивдүү тенденцияга ээ жана улам барган сайын мыйзам чыгаруу жана укук колдонуучу тажрыйбада көбүрөөк кездеше баштады.

«Эл аралык келишимдердин улуттук мыйзам чыгарууга тийгизе турган таасирин максаты – бул аны келишимдик жоболордун макулдашуусун камсыздоо. Негизи боюнча макулдашуу ыкмасы – бул ар бир мамлекеттин артыкчылыктуу укугу» [113, 6 б.].

Ар түрдүү эл аралык-укуктук булактар аркылуу мамлекеттер аралык кызматташуу маселелерин жөнгө салууга болот, бирок алардын мыйзамдарга тийгизген таасиринин даражасы бирдей эмес. «Эл аралык келишимде камтылган ченемдер жазма мыйзамдын (jus scriptum) артыкчылыгына ээ жана ушуга жараша эл аралык-укуктук жөнгө салуунун эң керектүү каражат катары болот» [114, 274 б.].

Азыркы тарыхый баскычта мамлекеттин мыйзам чыгаруусу «эл аралык-укуктук ченемдерди ички мамлекеттик мамилелерге маанилүү өткөргүчүсү» болуп саналат. Эл аралык-укуктук ченемдерди эсепке албай Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруусунун өнүгүшү толук көлөмдө ишке ашпайт, анткени азыркы заманда эл аралык-укуктук тутуму жана жана ички мамлекеттик укуктук тутумдары тыгыз өз ара байшаныштуу [104, 42 б.].

«Жүзөгө ашыруу – эл аралык-укуктук принциптердин жана ченемдердин натыйжалуулугунун негизги өбөлгөлөрүнүн бири» - деп

белгилеген Л.Х. Мингазов [115, 155 б.]. Эл аралык келишимдерди жүзөгө ашыруу саясий, экономикалык, идеологиялык, укуктук жана башка ушул сыяктуу көптөгөн шарттардан көз каранды экендигин турмуш далилдеп келет. Ушундан улам, колдонуудагы мыйзамдардын абалы, алардын туруктуулугу жана бекемдиги, аны менен бирге эл аралык-укуктук булактарга динамикалык түрдө таасир этүү мүмкүнчүлүктөрү - мамлекет тарабынан милдеттүү катары таанылган эл аралык укуктун ченемдерин ишке ашыруунун маанилүү фактору болуп саналарын белгилеп кетүү керек.

Эл аралык-укуктук ченемдер улуттук ченемдик актыларга: кодекстерге, мыйзамдарга, мыйзам алдындагы ченемдик укуктук актыларга кошулуп киргизилгендиктен, ул аралык-укуктук ченемдердин бир тобу дал ушул улуттук мыйзамдар аркылуу жүзөгө ашырылат [104, 43 б.].

Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдердин кеңири тобунан мамлекеттик деңгээлде да, жергиликтүү деңгээлде да түзүлгөн көп тараптуу эл аралык келишимдерди бөлүп чыгарсак болот. Ошону менен бирге Кыргыз Республикасынын айрым эки тараптуу келишимдер да мыйзам чыгарууга кыйла таасирдүү келет.

Мындай эл аралык келишимдерге адам укуктарын жана негизги эркиндиктерин коргоо чөйрөсүндөгү келишимдерди; коррупция менен күрөшүүгө арналган келишимдерди; террорчулукка каршы күрөшүүгө багытталган келишимдерди; айлана чөйрөнү коргоо маселелери боюнча келишимдерди киргизүүгө болот. [104, 43 б.].

Анын негизинде, Кыргыз Республикасынын эл аралык айрым келишимдери укуктун бүткүл тутумуна таасир тийгизери, ал эми алардын натыйжалуу ишке ашырылышы бардык деңгээлдеги: мамлекеттик, жергиликтүү деңгээлдеги ченемдик укуктук актылардын келишкендигинен көз каранды экендиги байкалат. Ушундан улам, эгерде Кыргыз Республикасынын эки тараптуу эл аралык келишими мыйзамдарда каралгандан башкача эрежелерди белгилесе, жана мындай келишимдин

жоболору өзүнөн өзү аткарыла турган болсо, анда аны түздөн-түз укуктук тутумдун алкагында колдонсо болот, жана ал мыйзам актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү талап кылынбайт деген жыйынтык чыгарсак болот [104, 43 б.].

Мындай мамиле Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдеринин ортосунда коллизиялардын болушу менен шартталган, жана эгер келишимдерде коллизиялык жоболор камтылса, анда тиешелүү мыйзам актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү максатка ылайыксыз болот, антпесе, мыйзамдын негизги сапаттарынын бири – туруктуулугу бузулат, себеби мыйзамдар дайыма өзгөрүүлөргө кабылып турбастан, туруктуу бойдон калышы маанилүү. Биз карап жаткан бул учурда мыйзам тарабынан белгиленген эрежелерге карата эл аралык келишимдин эрежелерин артыкчылыктуу колдонуунун конституциялык механизм пайдалануу керек [104, 44 б.].

«Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдери жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамында да эл аралык келишимдерди түзүү жол-жобосу гана белгиленип, ал эми алардын жүзөгө ашырылышына жетиштүү көңүл бурулбагандыгын белгилеп кетмекчибиз.

Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерди аткаруунун укуктук негиздери Кыргыз Республикасынын Конституциясы менен аныкталат, ал Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерин мамлекеттик органдар тарабынан аткарылышынын негизги принциптерин белгилейт. Бирок, эл аралык келишимдерди аткаруу үчүн Конституциядан башка дагы, мыйзам актыларынын жана мыйзам алдындагы ченемдик укуктук актылардын да мааниси зор экендигин тажрыйба көрсөтүп келет. Мындай актыларга кодекстерди, мыйзамдарды, КР Президентинин жарлыктарын, КР Өкмөтүнүн токтомдорун, министрликтердин жана ведомстволордун актыларын киргизсе болот.

Мамлекеттин эл аралык милдеттенмелерин аткаруу механизмде өзүнчө орун ээлеген соттордун чечимдери да өзгөчө роль ойношот. Аны

менен бирге, Кыргыз Республикасында эл аралык келишимдерди жүзөгө ашыруунун укуктук негиздери деңгээлдин ченемдик укуктук актылары менен эле чектелип калбайт, алар Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында да ишке ашырылат.

Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерин аткаруу - мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын биргелешип алып баруу чөйрөсүнө да тийиштүү [1]. Бул конституциялык жобону өнүктүрүү максатында «Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдери жөнүндөгү» мыйзамда Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдары жана өз алдынча башкаруу органдары өзүлөрүнүн ыйгарым укуктарынын чегинде эл аралык келишимдердин аткарылышын камсыз кылары белгиленген. Эл аралык келишимдердин укугу жөнүндөгү Вена конвенциясынын 29-беренесине ылайык «эгерде эл аралык келишимде башка ниет болбосо жана башкача белгиленбесе, анда эл аралык келишим мүчө-мамлекеттин бүткүл аймагына карата милдеттүү болгондугуна» [116] байланыштуу, бул жоболор Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерин натыйжалуу аткаруу үчүн өтө маанилүү болуп саналат.

Мындай макулдашуу мамлекеттик бийликти жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын биргелешип алып баруу предметтери боюнча кабыл алынган ченемдик укуктук актыларга да, ошондой эле мамлекет өзүнүн карамагындагы предметтери боюнча кабыл алган ченемдик укуктук актыларга да тиешелүү. Мындай мамиле Эл аралык келишимдердин укугу жөнүндө Вена конвенциясынын «келишимди аткарбагандыгы үчүн актануу катарында катышуучу өзүнүн ички укугунун жоболоруна таяна албайт» деген жобону белгилеген 27-беренеси [116] менен макулдашылат. Ченемдик укуктук актылар Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерине макулдашылгандыктан, Эл аралык келишимдер Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына шайкеш келет деп айта алабыз [104, 44 б.].

Демек, Кыргыз Республикасы, башка мамлекеттердей эле, эл аралык келишимдерден келип чыккан милдеттенмелерди аткарбоо максатында мыйзамдарга шилтеме бергенге укуктуу эмес деп тыянак чыгарууга болот. Айрым учурларда, мисалы, күчүнө кирген көп тараптуу эл аралык келишимге Кыргыз Республикасы кошулса, анын милдеттүүлүгүнө макулдугун бергенге чейин өзүнүн мыйзамдарын бул келишимдерге шайкеш келтирүүгө мүмкүн[104, 44 б.].

Глава 3. Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелерин жөнгө салуунун, укуктук камсыз кылуунун механизми

3.1. Кыргыз Республикасында жана чет өлкөлөрдө жергиликтүү өз алдынча органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнү мыйзам чыгаруу жагынан жөнгө салынуусу

Мамлекеттик бийлик органдары өзүнүн иш-аракетин жүзөгө ашырууда алар тарабынан ыйгарым укуктарды төмөнүрөөк болгон аймактык деңгээлде ишке ашыруунун зарылдыгы келип чыгат. Жарандык абалдын актыларынын мамлекеттик каттоосу, аскердик каттоо, нотариалдык иш-аракеттерди жасоо менен байланышкан мамилелерди ж.б. жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жөнгө салуу өтө эле кыйын. Негизинен бул көйгөйдү чечүүнүн эки жолу бар. Биринчиси - жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагында мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткара турган өзгөчө мамлекеттик түзүмдөрдү түзүү. Экинчиси – Кыргыз Республикасынын мыйзамдарынын негизинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды энчилөө.

Бул жолдун ар биринин өзүнө ылайык артыкчылыктары менен бирге, кемчиликтери да бар. Биринчи жолдун айкын кемчилиги – бул башкаруу тутумуна сөзсүз түрдө ылайык келиши керек болгон жаңы башкаруу тутумдарын түзүү зарылдыгы [31, 85 б.]. Бул болсо башкаруу органдарын кайталоо, адилетсиз атаандаштык, мамлекеттик органдар тарабынан борборлоштуруу аракеттери менен байланышкан бир топ коллизияларды пайда кылары шексиз. Экинчи жолдун кемчилиги – жогортон төмөн карай аткаруу бийлигинин натыйжалуу тутумун куруунун мүмкүн эместиги. Себеби жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бийликтин мамлекеттик органдарынан юридикалык жактан бөлүнүп турат, андыктан мамлекеттик бийликтин жергиликтүү бийлик органдарына көрсөтмө бергенге мүмкүнчүлүгү чектелген [31, 85 б.].

Айтып кете турган нерсе, тажрыйбада бул эки ыкма тең колдонулат. Биринчиси жогоруда айтылып кеткен вертикалдуу аткаруу бийликтин бирдиктүү тутумун түзүү мүмкүнчүлүктөн башка дагы төмөнкү артыкчылыктары бар: 1) мамлекеттик бийликти калкка жакындаттыруу; 2) жергиликтүү жааматтарда иштердин жүрүшү жөнүндө мамлекеттик бийлик органдарын толук жана терең маалыматтоо; 3) жергиликтүү өз алдынча башкаруу аймактарына караганда кеңирээк аймактарды, б.а. аймагында бир гана жергиликтүү жаамат эмес, мисалы, бир нече же мүмкүн ондогон жергиликтүү жамааттары бар ички облустук региондорду комплекстүү жана социалдык-экономикалык өнүктүрүү мүмкүндүгү [31, 85 б.].

Эң төмөнкү деңгээлде аткарууга ылайыктуу болгон мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн мамлекеттик бийликтин аймактык органдарын параллелдүү түрдө түзүү мүмкүндүгү алды менен финансылык, жергиликтүү өз алдынча башкаруу чыңдалганга чейин жол берилген убактылуу чара катары көптөгөн окумуштуулар тарабынан оң бааланып жүрөт [118, 83 б.]. Бирок, биздин оюбузча, бул жолдун бардык артыкчылыктары жогоруда белгиленген кемчиликтерден ашып кетпейт: бирин-бири кайталаган башкаруу органдарын түзүү зарылдыгы бүткүл тутумдун бюрократталышына таасирин тийгизери анык, ал гана эмес, салык төлөөчүлөргө да түздөн-түз таасирин тийгизет. Андыктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан мамлекеттик айрым ыйгарым укуктарды ишке ашырган экинчи жол өнүгүүгө багыт алгандыгын белгилеп кетмекчибиз. Кыргыз Республикасында аймактык мамлекеттик түзүмдөрдү түзүүдөн тышкары айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бөлүп берүү жолу да колдонулган деп белгилеп кетсе болот. Демек, мында аткаруу турган функциялар бирин-бири кайталап жатат, ага жол берген «Мамлекеттик бийликтин аткаруу органдары жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамынын айрым беренелерин кайрадан карап чыгуу

зарылдыгы бар. Ал беренелерде аймактык мамлекеттик башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жүзөгө ашырганга уруксат берген жоболору каралган. Ушундан улам аймактык мамлекеттик башкаруу органдары өзүлөрүнүн ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берсе, анда аларды түзүүнүн кажети барбы?- деген суроо жаралат. Бул аракеттерге талдоо жүргүзүп көрсөк, анда аймактык мамлекеттик башкаруу органдары бир эле маалда облустук башкаруу органдарынан ыйгарым укуктарды алып, анан аларды кайра жергиликтүү органдарга берүү менен алектенген ортомчу түзүмдөр сыяктуу чыга келип жатат. Албетте, мыйзам мындай өткөрүп берүүнүн мүмкүнчүлүгүн гана карап жатат. Бирок облустун мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы алып баруу предметтери жана ыйгарым укуктары туура ажыратылганда, мындай зарылдык такыр пайда болмок эмес. [98, 48 б.].

Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик органдарынын ыйгарым укуктарын берүү жолу гана колдонулат. Мындай мүмкүндүк Кыргыз Республикасынын Конституциясында жана «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамында бекитилген[139], алар жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын алып баруу предметтерине айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын да киргизет.

Мамлекеттин ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жүзөгө ашыруусу белгилүү тарыхый негиздерге ээ. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары дайыма мамлекеттик ыйгарым укуктарынын жана мамлекеттик милдеттеринни кадайдыр бир көлөмүн аткарышчу.

Азыркы убакта өнүккөн жергиликтүү башкаруусу бар көптөгөн мамлекеттерде коммуналдык иштердин үлүшүн кыскартуу тенденциясы болуп жатат, ал эми муниципалитеттерде ишке ашырылып жаткан коомдук

маселелердин түзүмүндө 50%дан ашып кеткен мамлекеттик ыйгарым укуктардын үлүшү көбөйүүдө.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мындай өөрчүшү, Г.В.Барабашевдин пикири боюнча, «жергиликтүү иштерди жалпы мамлекеттик иштери менен коштуруп жана шайлануучу муниципалдык мекемелерди өкмөт жана министрлер жактан өтө катуу административдик жана финансылык көз карандылыкка коюп, муниципалдык институттардын мамлекеттик табиятын көп эсе күчөтүү» [57, 184 б.].

Европа Бирлиги көрсөткөн жана негиздеп чыккан жана 1985-жылдагы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында бекитилген бийликти өткөрүп берүү принциби анын мамлекет-катышуучуларында кеңири таралып жатат. Мисалы, Швецияда, Нидерландарда, Германияда, Испанияда бул иш тажрыйбасы кыйла көбүрөөк колдонууда. Мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берүү принцибин жүзөгө ашыруусу Францияда борборлоштуруу башталышынан башкаруунун салыштырмалуу борборлоштурууну азайтууга өтүү процессин шарттарды. А.И.Черкасов белгилегендей, азыркы замандагы көпчүлүк мамлекеттерге жалпы болгон тенденция коммуналдык иштерди кыскартууда жана милдеттүү жана тапшырылган иштерди кеңейтүүдө камтылат. Мындай жагдай жергиликтүү органдардын мамлекеттик механизмге карата интеграциясын көрсөтөт, алардын баарынан мурда жалпы мамлекеттик мааниге ээ болгон маселелерди чечүүгө ылайыкталгандыгын чагылдырат. Мисалы, үлгү катары айтсак, Германияда азыркы убакта милдеттүү жана тапшырылган иштер жергиликтүү органдар тарабынан аткарылып жаткан иштердин жалпы көлөмүнүн 80% түзөт [119, 89 б.].

Кыргыз Республикасында көп жагынан ушуга окшош кырдаалды байкасак болот, азыркы убакта жергиликтүү органдардын 70% дан кем эмес иши чарбанын түрдүү тармагында мамлекеттик иш-милдеттерди ишке ашыруу менен байланышкан маселелерди чечүүгө багытталган.

Биздин көз карашыбыз боюнча, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды мыйзам тарабынан берүүнүн юридикалык тажрыйбасы көбүрөөк эффективдүү болот, анткени көптөгөн муниципалдык түзүмдөр ченемдик актыларда ылайык ондогон мындай ыйгарым укуктарды аткарып жүрүшөт.

Муниципалдык башкаруунун теориясында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүнүн эки формасы эске алынат: ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жана ыйгарым укуктарды өкүлдөө.

Мыйзам чыгарууда бул эки түшүнүк такай алмаштырылып турат. Мисалы, Кыргыз Республикасынын 2013-жылынын 9-июлдагы «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө» [121] мыйзамы «мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жүзөгө ашырылган мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өкүлдөө менен байланышкан мамилелерди» жөнгө салат. Ошону менен, жогоруда көрсөтүлгөн мыйзамда «бөлүп берүү», «өткөрүп берүү», «өкүлдөө» түшүнүктөрү теңдештик, бирдейлик катары берилет, бирок чындыгында өткөрүп берүү жана өкүлдөө ыйгарым укуктарды бөлүп берүүнүн формалары катары болушат. Бул ченемди төмөнкүдөй туюндурса туура болмок: «мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жүзөгө ашырылган ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берүү же өкүлдөө менен байланыштуу келип чыккан мамилелер».

Айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткаруусун жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жүктөөнүн жөнү бардыгы мамлекеттик бийлик органдарына караганда жергиликтүү органдардын аткаруу эффективдүүлүгүнүн өйдөрөөк деңгээли менен түшүндүрүлөт [122, 16 б.]. Ошону менен бирге, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Еропалык Хартиясында өкүлдөө принциби ошол деңгээлдеги бийликтин жоопкерчиликтин белгилүү бир деңгээлине ылайыктуулук, дал келүү

принципи катары каралат. Же башкача айтканда, кандай гана ыйгарым укуктар болбосун, эгерде алар төмөнүрөөк деңгээлде эффективдүү ишке ашырылса, анда алар ошол деңгээлге өткөрүп берилиши керек.

Ушуга байланыштуу В.В. Комарова туура белгилеп кетет: «айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өкүлдөө муниципалдык түзүмдөргө гана эмес, жалпысынан мамлекетке да актуалдуу болгон маселелердин бир катарын чечүүгө мүмкүндүк берет» [31, 87 б.]. Ошону менен катар, мисалы:

- мамлекеттик бийликтин борборлоштуруусун азайтууга, коомдун турмушунда өз алдынча башкаруучулук баштоолордун өнүктүрүүсүнө көмөктөшүү;
- бийликтик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууда элдин катышуусун камсыз кылуу;
- жергиликтүү жааматтардын, айрым жарандардын ар түрдүү кызыкчылыктарына жана умтулууларына эффективдүү чара көрүүнү жогорулатуу;
- социалдык процесстердин үстүндө, администрациялык чечимдерди кабыл алуу жана ишке ашыруу процесстерин сапаттуураак жана компетенттүүрөөк жетектөөнү жүргүзүү, жергиликтүү маанидеги маселелерди ишке ашыруу;
- өлкөдөгү өткөөл этаптын мүнөзү менен туюндурулган талаптарга ийкемдүүрөөк мамилесин көрсөтүү чараларын түзүү. [123, 155-156 б.].

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамынын 20 беренесине ылайык [139], айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бөлүп берүү мыйзам тарабынан гана жана мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын келишиминин негизинде жүргүзүлөт. «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик

ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө» мыйзамына [121.], өзгөрүүлөрдү киргизүү бул чөйрөдөгү мыйзам чыгаруу процессинин деңгээлин жогорулатууга шарт түзмөк. Белгилеп кетүүчү нерсе, азыркы убакта мыйзамдын бул багытта келечектеги өнүгүүсү ачык элестетсе болбойт. Мунун себеби көп жактан мыйзамдын өзүндө иштеп чыгарууда көп кемчиликтер бар болгондугу. Биздин көз карашыбыз боюнча себеп төмөнкүдө: Кыргыз Республикасынын «Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосундагы алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарын чектөө» мыйзамын кабыл алуудан кийин гана айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бөлүп берүү жөнүндө маселени жөнгө салуу болот.

Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аткаруу функциялары, ыйгарым укуктары так аныкталып, белгиленмейин, ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү же өкүлдөө карама-каршылыктарды жаратары шексиз. [98, 51 б.].

Колдонуудагы мыйзамдардын курамында Кыргыз Республикасынын айрым ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берүүнү жөнгө салган тартип жок болсо дагы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик бийлик органдарынын айрым ыйгарым укуктарын өткөрүп берүүнүн укуктук негиздери «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамында жазылгандыгын белгилеп кетмекчибиз [121]. Бул мыйзамда мамлекеттик ыйгарым укуктардын бардыгы эмес, айрымдары гана өткөрүлүп берилет деп аныкталган. Зарыл болгон ресурстарды ошол эле убакта берүү жана мамлекеттик көзөмөлдү сактоо шартында өткөрүп берүүнүн актысы катары мыйзам болуп саналат. Ошентсе да жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды берилген материалдык жана финансылык ресурстардын чегинде жүзөгө ашыруу

менен бирге, ага жоопкерчиликтерди да алып жүрүшкөндүгү белгилүү. Бирок, аларга мыйзам менен берилген ыйгарым укуктардын тизмеги азырынча анча көп эмес. Бул камкордук жана көзөмөлдүк, жарандык коргоонуу, аскердик каттоо, мобилизация жана мобилизациялык даярдоо жана кээ бир башкалар [31, 87 б.].

Анын үстүнө, В.И.Васильев белгилегендей, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын белгилеген ченемдүү укуктук актыларда адатынча ыйгарым укуктардын кайсы категориясына – мамлекеттик же жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү менен байланышкан ыйгарым укуктардын категориясына таандык экендиги аныкталбайт [124, 83 б.]. Мындай так эместик жана ачык эместик жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш-аракетинде кыйла кыйынчылыктарды түзөт, алардын мамлекеттик органдары менен болгон өз ара мамилелеринде ар түрдүү коллизияларды туудурат.

Ыйгарым укуктардын эң көп тобу конкреттүү ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндөгү айрым мыйзамдарына ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилет. Мындай жол менен адатынча төмөнкүдөй мамлекеттик ыйгарым укуктар өткөрүлүп берилет: жарандык абалдын актыларын мамлекеттик каттоосу; мамлекеттик алымды төлөө боюнча жеңилдиктерди берүү, медициналык-социалдык экспертизанын мамлекеттик кызматынын мекемелерин түзүү жана аларды жетектөө; Кыргыз Республикасынын архивдик фондунун документтерин себилдөө, сактоо, каттоо жана колдонуу; айрым табият ресурстарын пайдалануу тартиби.

Бул эки органдын ортосундагы өз ара аракеттенүүдөгү курч көйгөйдүн бири болуп каржылоо маселеси саналат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органына өткөрүлүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] жана «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө» [121] Кыргыз Республикасынын Мыйзамдары менен жөнгө салынат. Мыйзамдын 20 беренеси боюнча, айрым

мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына керек болгон финансылык каражаттар республикалык бюджеттен жергиликтүү бюджетке максаттуу трансферттерди карайт. Аны менен бирге мыйзамда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мамлекеттик бийлик органдары тарабынан кабыл алынган чечимдердин, негизинен, айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды ыйгаруунун негизинде пайда болгон чыгымдарын көбөйтүү же кирешелерин азайтуу жөнүндө дагы жобо камтылган [31, 87 б.].

Жогоруда көрсөтүлгөн жергиликтүү өз алдынча башкаруу тууралуу мыйзамдын ченемдери Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы-экономикалык негиздери жөнүндө» мыйзамында кайталанат [125].

Мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүдө ошол эле убакытта ушул ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга керек болгон материалдык жана финансылык ресурстар да берилет.

Бул мыйзамдарды ишке ашыруудагы тажрыйбасы көрсөткөндөй, жергиликтүү деңгээлде берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоодогу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын таламдарынын да, бул ыйгарым укуктардын жүзөгө ашыруунун да олуттуу анализи жүргүзүлбөйт.

Бишкек шаарынын 2015 жылына шаардык бюджет тууралуу ченемдик-укуктук актылары Бишкек шаарына берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо булагы катары шаардын бюджетине белгиленген ченематтардын чегинде жөнгө салуучу салыктардын түшкөн суммасын карайт. Шаардын бюджетине түшкөн жөнгө салуучу салыктардан чегеримдеринин суммалары, 2015 жылы 1050557 миң сомдун көлөмүндө пландаштырылган. Ошону менен катар, Бишкек шаарынын администрациясынын маалымат боюнча берилген мамлекеттик ыйгарым

укуктардын көлөмү 1276571 миң сомду түзгөн, б.а т.е. 226014 миң сом суммадагы каржылоонун жетишпегендигин ачык көрөбүз [126, 19 б.].

«Кыргыз Республикасынын 2015-жылына республикалык бюджетти жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына көз жүгүртүп көрсөк, анда мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо шаардын бюджетти аркылуу аныкталган, бирок, Бишкек шаарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндө ченемдик актылардын жок экендиги мыйзамдарда коллизиянын бар экендигинен кабар берет. Жогорудагыдан улам, биз Бишкек шаарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарып жүргөндүгүн иш жүзүндөгү таануу формасы десек болот. Бул каржылоо пенсияларды жана компенсацияларды төлөп берүү боюнча кызматкерлерге, муниципалдык транспортто жеңилдик категориядагы калктын бекер жан жеңилдик менен жүрүүсүнө, аз камсыз болгон үй-бүлөлөргө коммуналдык кызмат тейлөөлөрдүн төлөмдөрү үчүн субсидияларга, окуучулардын тамак-ашына компенсацияларга багытталат. Мындан тышкары, жогоруда белгилеп кеткендей, көптөгөн мыйзамдар жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды мындайча айтканда жашыруун, б.а. алардын мамлекеттик табиятын түздөн-түз белгилебей, жүктөйт, бул бардык конституциялык ченемдерди бузуу менен алардын каржылоосун жүргүзбөөгө мүмкүндүк берет [31, 89 б.]. Бишкек шаары боюнча шаардык администрациясынын маалыматына ылайык бул мыйзамдарды аткаруу үчүн 2015 жылына болгон финансылык ресурстарга чыныгы керектөө 1276571 миң сом түзгөн [126,19 б.].

Бирок, шаарга берилген айрым ыйгарым укуктардын бюджеттен керектүү каражаттары менен камсыздандырылгандыгынын анализи Бишкек шаарынын администрациясы тарабынан алардын жүзөгө ашыруусу камсыздандырылбайт.

Албетте, конкреттүү ыйгарым укуктарды жана тийиштүү финансылык камсыздоону өткөүп берүү жөнүндө мыйзамдын жоктугу бийлик органдардын ортосундагы ушул маселе боюнча келип чыккан карама-каршылыктарды чечүүгө мүмкүндүк бербейт. Жыйынтыкта, азапты тарткан – эл, анткени ал мамлекет тарабынан турмуш тирилигинин тигил же бул чөйрөсүндөгү кепилденген камсыздоону ала албайт.

Биздин оюбузча, мамлекеттик бийлик органдарынын жоопкерчилигинин механизми мамлекеттик да, жергиликтүү да деңгээлде каралбагандыгы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилген мамлекеттик айрым ыйгарым укуктар жеткире каржыланбагандыгы, ал ыйгарым укуктарды натыйжасыз ишке ашыргандыгы үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өзүлөрүнүн жоопкерчилигинин да механизми иштебегендиги дал ушундай жагдайдын пайда болушуна алып келди [98, 54 б.].

Бул көйгөйдү чечүү жана карама-каршылыктарды болтурбоо үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жүзөгө ашырып жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктарды текшерип чыгуу зарылдыгы келип чыкканын баса белгилеп кетебиз. Алгач, бул максаттарга кетүүчү чыгымдардын абсолюттук суммасын чагылдыруу менен, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аларга өткөрүлүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын каржылоого керектөөлөрүн аныктап чыгуу зарыл деп эсептейбиз. Мындай талдоо бир нече жылга жүргүзүлүшү керек. Анда мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарууга кеткен чыгымдардын өзгөрүшүнүн негизги тенденциясы аныкталышы зарыл. Мында мамлекеттик ыйгарым укук катары ошол эле формалдуу түрдөгү жергиликтүү ыйгарым укуктарды, ал эми иш жүзүндө аларды чечүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары эч кандай өз алдынчалуулукка ээ боло албаган мамлекеттик ыйгарым укуктарды түшүнүү керек. [98, 54 б.].

Экинчи кадамы катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууну

анализдөө болуш керек, анализдин максаты берилген каражаттарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан пайдалануунун эффективдүүлүгүн аныктоо.

Ушунун негизинде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жүзөгө ашырылып жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо планын айрым беренелер боюнча чыгымдардын ченемин көрсөтүү менен түзүү [31, 91б.].

Ушул жоболорду жүзөгө ашыруу биз жогоруда айтып өткөн мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара жоопкерчиликтеринин так жөнгө салынган механизмдери аркылуу камсыздалышы керек.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоо жөнүндөгү маселе дайыма мамлекеттик менчиктин объектилерин муниципалдык менчикке өткөрүп берүү маселеси менен бирге каралышы зарыл. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык-экономикалык негиздери жөнүндө» [125] мыйзамына ылайык, алар мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруусу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына финансылык гана эмес, материалдык да ресурстарды өткөрүп берет. Муниципалдык жана мамлекеттик менчиктин объектилерин чектөө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын сунуштары боюнча мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жүргүзүлөрүн Кыргыз Республикасынын мыйзам актыларынын көпчүлүгү белгилешет. Бул сунуштарды облустук мыйзамдар бекиткен ыйгарым укуктарга таянып жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өз алдынча аныктайт. [142, 28 б.]

Азыркы убакта жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ченемдик-укуктук актыларында мындан оригиналдуу жоболор кездешет. Мисалы, Кара-Балта шаарынын уставында [127, 3 б.] жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары колдонуудагы мыйзамдарга ылайык калктын

жашоо тиричилигине жана жергиликтүү жааматынын чарба жүргүзүүгө маанилүү болгондугуна жараша муниципалдык менчикти түзүүчү (мүлктүн) объекттердин тизмегин өз алдынча бекитет. Кара-Балта шаарынын Уставы боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органынын чечимине ылайык же түздөн-түз калктын чечими боюнча келишимдин негизинде өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн мамлекеттик бийлик органдарына өткөрүп берүүгө укуктуу. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийлик органдарына ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү формасы жана тартиби Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен аныкталат [127, 3 б.]

Мындай чечкиндүү чечим иш тажрыйбада тигил же бул объекттин мамлекеттик же муниципалдык менчикке таандыгы тууралуу мамлекеттик бийлик органдары менен боло турган көптөгөн талаштарга алып келиши мүмкүн. Бирок, устав, бул тууралуу эч кандай сүйлөшүү жана макулдашуу жол-жобосун карабайт, жөн гана объектилерди (мүлктү) муниципалдык менчиктин курамына кошуу жөнүндөгү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын чечимдери сот тарабынан талашылышы мүмкүн. Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ортосундагы мүлктүк талаштардын сот тарабынан гана чечилиши алардын ортосунда жумушчу мамилелердин орнолушуна көмөктөшпөйт жана талаш объектилерди пайдалануусунун токтолушуна алып келет. Ошондуктан көрсөтүлгөн мыйзам чыгаруучу актысынын жоболору оригиналдуу болуп, бирок алгылыктуу эмес.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилип жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоодогу көйгөйлөрдү эсепке алуу менен төмөнкүдөй актуалдуу суроо туулат: жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарын өткөрүп берүүдө алардын ушуга болгон макулдуулугу болуш керекби? Мыйзам чыгарууда бул суроого түрдүү жооптор бар. Жергиликтүү өз алдынча

башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды энчилеп берүүнүн үч маанилүү негизин белгилеп көрсөтсөк болот:

- мамлекеттик бийлик органдарынын ыктыярдуу чечими боюнча;
- жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын макулдуулугу менен гана;
- муниципалдык түзүмдөрдүн калкынын макулдуулугу менен.

Биздин оюбуз боюнча, булардын ичинен экинчи ыкмасы эң эле туура болот. Албетте, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүгө макулдук тууралуу муниципалдык түзүмдөрдүн калкынан талап кылуу ишке ашырылышы мүмкүн эмес. Азыркы этапта жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын жүзөгө ашырууга макул болгондугу дурус болор эле. Бул ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү акырындык менен жүрүшү керек. Башында 10-15 гана маанилүү иш-милдеттерди берүү жетишерлик болмок. Андан кийин, жергиликтүү жетекчилик милдеттерди кантип аткарып жаткандыгына жараша ыйгарым укуктардын көлөмүн көбөйтсө болот.

Айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын макулдуулугун алуу зарылчылыгы өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды кайтарып берүү көйгөйү менен байланыштуу. Кыргыз Республикасынын көптөгөн мыйзамдары өткөрүлүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарбагандыгы үчүн же ылайыксыз аткаргандыгы үчүн жоопкерчилик ченеми катары ыйгарым укуктарды алып коюусун карайт. Бирок, эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүгө алардын макулдуулугу жок болсо мындай чара логикага жатпайт.

Биздин көз карашыбыз боюнча, айрым мамлекеттик ыйгарым укуктардын өткөрүп берүүсүн ченемдик укуктук актыларда жол-жоболоосу

жана бекитүүсү туура болмок, ошону менен бирге, келишимдин кийинки кабыл алуусу мындай өткөрүп берүүсүн конкреттештирүү жана ишке ашыруу механизмди белгилөө максаты менен мыйзам чыгаруу актына кошумча документ катары болмок. Ошону менен катар, Кыргыз Республикасынын кээ бир мыйзамдары ыйгарым укуктардын мыйзам чыгаруу жактан өткөрүп берүүнү сунуштабайт, аны келишим түрдө гана аныктайт. Мында илимпоз И.Мачульскаянын көз карашын туура таптык: мындай ыкманы колдонууга кажети бар, бирок, биринчиден, бул мындай өткөрүп берүүнүн жол-жобосу жазуу менен мыйзам чыгаруу жактан бекитүүсү болуш керек; экинчиден, эгерде конкреттүү бир иш-милдет белгиленген мөөнөткө бир жылдан беш жылга өткөрүлүп жатса, ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн мындай формасын колдонууга жөнү бар. Илимпоздун көз карашы боюнча, эгерде, ыйгарым укук бардык муниципалдык түзүмдөргө таралса жана белгисиз мөөнөткө берилип жатса, анда мындай өткөрүп берүүнү мыйзам аркылуу жол-жоболоо керек. [101, 161 б.].

Ошону менен бирге, биздин көз караш боюнча, мындай мыйзамда мамлекеттик ыйгарым укуктарды муниципалдык түзүмдөргө берүүнүн шарттарын, анын ичинде, каржылоо көлөмүн, мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара жоопкерчилигин алдын ала кароо керек. Эгерде, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык, демографиялык, социалдык ж.б. бирдей эмес болгон абалдарына себептүү бардыгына бирдиктүү ченемдерди белгилөө мүмкүндүгү жок болсо, анда мыйзамга карата кошумча түрдө ар бир муниципалдык түзүм же алардын топтору менен макулдашууларга кол коюунун жөнү бар.

Мыйзамды аткаруу үчүн кол коюлган макулдашууларга юридикалык күч берүү үчүн, аларды жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органдары тарабынан ратификациялоо керек [31, 91 б.].

Ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндөгү макулдашуулардын тараптары катары Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органдары чыгат.

Макулдашуунун предметтери катары төмөнкүлөр болот:

- 1) ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн шарттары жана тартиби;
- 2) ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн жүзөгө ашыруунун өткөрүп берүүсүнүн материалдык-финансылык негизи;
- 3) макулдашуунун жоболорун аткарууда өз ара аракеттешүү жана кызматташуу формалары;
- 4) ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу механизми;
- 5) макулдашуунун жоболорун аткаруу менен байланышкан башка маселелер.

Бул келишимдер жана макулдашуулар бардык деңгээлдеги муниципалдык түзүмдүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен түзүлсө болот. Ошону менен бирге тийиштүү деңгээлдеги жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын уюштуруучулук, кадрдык, маалымат жана башка мүмкүнчүлүктөр эсепке алынат.

3.2. Мамлекеттин жергиликтүү өз алдынча башкарууга таасир этүү формалары

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну жөнгө салуу жаатындагы мамлекеттик ыйгарым укуктар – бул Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1], мыйзамдары тарабынан белгиленген Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын укуктарынын жана милдеттеринин жыйындысы, алардын ишке ашыруусу мамлекеттик, жергиликтүү маселелерин жана калктын турмуш тиричилигинин камсыздөөнүн башка маселелерин чечүү менен түздөн-түз байланыштуу.

Ушуга байланыштуу, мамлекеттик бийлик органдарынын деңгээлиндеги мындай жөнгө салуусу кандай формаларда жүргүзүлөт экендигин билүү өтө маанилүү, өзгөчө, жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү жагында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун эркиндиги канчалык чектөөдө экендигин да билүү маанилүү. Ошол эле убакта жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жергиликтүү маанидеги иштер боюнча берилген компетенцияны ишке ашыруу укугу жөнүндө маселеси, мисалы, мамлекеттик органдар тийиштүү ыйгарым укуктарына ээ болуп, кандайдыр бир жагдайларга себептүү мыйзам чыгаруулук жөнгө салуу укугу менен пайдалана албагандыгы кызыктырат [128, 3 б.].

Биздин пикирибиз боюнча, ыйгарым укуктарды жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун иш аракетинин айрым жактарын жөнгө салуунун төмөнкү өз ара байланышкан формаларын белгилеп кетсек болот:

- жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерин жөнгө салуу;
- жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүү;
- жергиликтүү өз алдынча башкарууну ресурстары менен камсыз кылуу;

- жергиликтүү өз алдынча башкаруунун иш аракетин координациялоо;
- жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик көзөмөлү.

Мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкарууну жөнгө салуунун ар бир формасын кененирээк карап чыгалык.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерин жөнгө салуу. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 111 беренесине ылайык [1] жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн ыйгарым укуктарынын чегинде өз алдынча болот. Бул ыйгарым укуктар Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамында [139] бекитилген. Ошентип, мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү башкарууну жөнгө салат же жергиликтүү өз алдынча башкарууга укуктарды жана милдеттерди бөлүп берет.

Чындыгында, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын түзүү көйгөйү «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамын кабыл алуусу менен чечилүү керек болчу. Аталган мыйзамда 18 берененин аталышы «Жергиликтүү маанидеги маселелер»[139]. Бул беренедө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагына жергиликтүү маанидеги маселелер, ошондой эле жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бериле турган айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар кирет. Байкап кетсек, бул берененин туюндурмасы так эмес, анткени алып баруу предметтери – иш аракет чөйрөсү, ал эми айрым ыйгарым укуктар – укуктар жана милдеттер.

Мыйзамдын кээ бир беренелери тигил же бул укук мамилелерин жөнгө салуусуна карата бүтүн эмес, үзүндү түрдө берилген. Мисалы, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамынын 10 беренесинде [139] жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын аймагында жерлерди пайдаланууну көзөмөлдөө жөнүндө сөз жүрөт, бирок бул жерлерди жер пайдалануунун ар кыл түрлөрүнө: ижарага, менчикке бөлүп чыгаруу жана аларды бекитүү жөнүндө эч нерсе

айтылбайт, ошол эле кезде Кыргыз Республикасынын Жер кодексинин ченемдери бул ыйгарым укуктун бийликтин жергиликтүү органдары тарабынан жүзөгө ашыруусун карайт [129]. Ошол эле убакта Жер кодекси жерлерди пайдалануунун жана коргоонун көзөмөлдүк иш-милдеттерин мамлекеттик иш-милдети катары жергиликтүү кеңештерге жана анын жер-жерлердеги органдарына, ошондой эле башка мамлекеттик органдарына бекиткен.

Жогоруда аталган мыйзамга ылайык, мектепке чейинки билим берүүнүн, жалпы негиздик жана кесиптик билим берүүнүн муниципалдык мекемелерин уюштуруу, күтүү жана өнүктүрүү жөнүндө белгиленет. Ошону менен бирге муниципалдык билим берүү мекемелерди күтүү, кайра уюштуруу, жоюу боюнча жергиликтүү өз алдынча органдардын өзгөчө компетенциясы көрсөтүлөт. «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы кабыл алынган кийин бийликтин жергиликтүү органдарынын жогорку жана кесиптик билим берүү мекемелерин күтүү боюнча ыйгарым укугу жок болуп кеткендиги белгилүү.

Демек, «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] Кыргыз Республикасынын мыйзамында бекитилген жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарынын укуктук негиздери так жана жеткире иштелген эмес деген тыянак чыгарууга болот. Мындан тышкары, ыйгарым укуктардын сапаттык мүнөзү иштелип бүтө элек, мисалы, шаардын жергиликтүү мамлекеттик администрациясы жана айыл өкмөтүнө карата болгон мамиле. Жогоруда айтылган мыйзамдын 44 жана 47 беренелердин жоболорунун ылайыктуулугуна анализ жүргүзүүдө, ар кыл чөйрөдөгү шаардык администрациянын ыйгарым укуктары айыл өкмөтүнүн ушундай эле ыйгарым укуктарына караганда өтө эле татаал жана көлөмдүү экендигин байкаса болот. Эгерде айыл өкмөтүнүн ыйгарым укуктары алты пунктта (47 берене) бекитилсе, ал эми шаар башчысынын ыйгарым укуктары он эки пунктта (44 берене) бекитилген. Мунун себеби, Кыргыз

Республикасында акыркы жылдардын ичинде коомдун турмушунун ар кыл чөйрөсүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун компетенциясын камтыган жүздөгөн түрдүү мыйзамдар кабыл алынган. Мисалы, «Жер казынасы жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамы боюнча [130], жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары колдонуудагы мыйзамдар тарабынан берилген ыйгарым укуктардын чегинде жер казынасын пайдалануу мамилелерин жөнгө салууну жүзөгө ашырганга укуктуу. Бирок, ал чектер кайда экендиги, эмне менен чектелгендиги түшүнүксүз болуп кала берген. Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тармактар жана аракеттер чөйрөсү боюнча ыйгарым укуктарын белгилей турган Муниципалдык кодексти иштеп чыгуу жөнүндөгү тарапташтардын идеяларын колдоо керек деп эсептейбиз. Аталган органдардын укуктарын жана милдеттерин иретке салууга, ошондой эле аларга бекитилген ыйгарым укуктарды талаптагыдай эмес аткарганы үчүн жоопкерчилик тутумун түзүүгө мүмкүндүккө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын тутумдаштыруу аркылуу жетүүгө болот. Бийлик деңгээлдеринин ортосунда ыйгарым укуктарды так аныктоо жана чектөө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын натыйжалуу иштешине шарттарды түзүп, мыйзамдык негиздерди орнотууга мүмкүндүк берет [138, 92 б.].

Айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берүү. Ыйгарым укуктарды берүү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бүт тутумуна, бир түрдөгү, бир деңгээлдеги органга, бир администрациялык-аймактык бирдиктин чегинде таралышы мүмкүн.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына ыйгарым укуктарды берүү Кыргыз Республикасынын мыйзамдары тарабынан гана жүргүзүлөт.

Ыйгарым укуктарды берүү ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү формасында же ыйгарым укуктарды өкүлдөө формасында жүзөгө ашырылат.

Өткөрүп берүү – жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын ыйгарым укуктарын жөнгө салуу ыкмасын туюндурат, анда мамлекеттик органдын кайсы-бир ыйгарым укугу анын компетенциясынан алып салынып, өз-алдынча башкаруу органдарынын компетенциясына киргизилет. Мындай учурда жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмеги туруктуу негизде кеңейтилет, эреже катары ал анын органынын карамагында болгон маселени жергиликтүү маанидеги маселелерге киргизүү жөнүндө мыйзамды кабыл алуу жолу менен ишке ашат [138, 98 б.].

Өкүлдөө – мамлекеттик орган тарабынан ага тиешелүү болгон кайсы-бир маселени чечүү укугун жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына белгиленген мөөнөткө же кезексиз мөөнөткө аны чечүүнү мамлекет белгилеген тартипти сактоо жана мамлекет тарабынан контролдоо шарты менен бир жолкуга берүү. Бул учурда ишти алып баруу маселелеринин тизмеси кеңейтилбейт, айрым муниципалдык органдардын компетенциялары гана кеңейтилет [138, 98 б.].

Ыйгарым укуктарды өкүлдөө – мамлекеттик органдын тарабынан ага таандык болгон кандайдыр бир маселени чечүү укугун жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бир иретке, белгиленген мөөнөткө же мөөнөтсүз убакытка мамлекет тараптан уруксат берүү жана контролдоо боюнча мамлекет белгилеген тартибин сактоо шарттары менен берүү. Бул учурда алып баруу маселелеринин тизмегин кеңейтүүсү болбойт, айрым муниципалдык органдардын компетенциялары гана кеңейет [138, 98 б.].

И.И. Овчинников башка көз карашта болуп, төмөнкүдөй белгилейт: Конституция жана мыйзам чыгаруу «ыйгарым укуктарды берүү» жана «берилген ыйгарым укуктар» деген түшүнүктөрдү гана колдонуп

жаткандыгына байланыштуу, ал ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнү өкүлдөөнүн укуктук формасы катары түшүнөт [131, 25 б.].

Биздин көз карашыбыз боюнча, Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында бекитилген бийликти өткөрүп берүү принциби артыгыраак көрүнөт, анткени ыйгарым укуктарды өкүлдөө бийликтин кандайдыр бир деңгээли белгилүү бир жоопкерчиликтин деңгээлине дал келүү принциби катары каралат, башкача айтканда, төмөнүрөөк деңгээлдеги аткарала турган бардык иш милдет ошол деңгээлге өткөрүлүп бере алат.

Мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн так белгиленген формасы, бул ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга зарыл болгон материалдык жана финансылык каражаттарды берүү сыяктуу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына маанилүү болгон кепилдиктерди белгилеп жатып, ошол эле убакта төмөнкү маселелер ачык бойдон калды:

- мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү чектери жөнүндө маселе;
- мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарууга зарыл болгон материалдык жана финансылык каражаттарды өткөрүп берүү формасы жөнүндө маселе;
- ыйгарым укуктарды ишке ашырууга көзөмөлдөөнү жүзөгө ашыруу шарттары жана формалары жөнүндө маселе;
- аларды кайта чакырып алуу негиздери жана тартиби маселеси.

Ошондуктан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына кандай мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүү жөнүндө маселе чоң мааниге ээ. Иш тажрыйбасы көрсөткөндөй жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында белгиленгендей [91], мамлекеттик ыйгарым укуктардын кыйла бөлүгү, биринчи иретте, адам жана жарандардын укуктарын жана эркиндигин коргоо менен байланышкан ыйгарым укуктары жалпы элдик органдары тарабынан эң мыкты түрдө ишке

ашырылышы мүмкүн, анткени алар максималдуу түрдө жарандарга жакындап келет. Бийликтин мындай органдары болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары саналат. Бул жыйынтык өткөрүп берилген же өкүлдөп берилген ыйгарым укуктардын финансылык-экономикалык камсыздандырууну сактоо зарылдыгын мындан да актуалдуу кылат. Аталып кеткен принциптер мыйзам чыгаруу жактан бекитилбесе, ыйгарым укуктарды чектөө боюнча аныктык эместиги бар. Ошондуктан аталган маселелер боюнча ар кыл деңгээлдеги бийлик органдарынын документин кабыл алуусу башынан эле жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен мамлекеттик бийлик органдарынын өз ара мамилелеринде түрдүү коллизияларды, кыйынчылыктарды туудурат. Ыйгарым укуктарды берүүнүн эффективдүү процессине жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын белгилеген ченемдик укуктук актыларда бул актылар кайсы категориясына – мамлекеттик же жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү менен байланышкан ыйгарым укуктардын категориясына таандык экендиги аныкталбагандыгы да тоскоол кылат. Мисалы, муниципалдык мектепке чейинки, жалпы негизги жана кесиптик билим берүү мекемелерин уюштуруу, күтүү, өнүктүрүү маселеси.

Кыргыз Республикасынын 2003-жылдын 30-апрелдеги «Билим берүү жөнүндө» [132] мыйзамынын 7-беренесинде «Эгерде билим берүүнүн ушул деңгээлин жаран биринчи жолу алып жатса, акысыз милдеттүү негизги жалпы, жалпыга жетимдүү акысыз жалпы орто, акысыз кесиптик башталгыч жана конкурстук негизде кесиптик орто, кесиптик жогорку жана жогорку окуу жайдан кийин мамлекеттик кесиптик билим берүү уюмдарында мамлекеттик тапшырыктын жана билим берүү стандарттарынын чегинде билим алуунун жалпыга жетимдүүлүгүн жана жана акысыздыгын мамлекет жарандарга кепилдейт» [132] деп айтылат. Демек, мектептерди уюштуруу жана күтүү – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жүктөлгөн мамлекеттик иш милдет.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын мамлекеттикке жана жергиликтүүгө ажыратып чектөө маселеси менен байланыштуу чектөөнүн дагы бир орто-аралык вариантына көңүл буруу керек. Совет доорунда жергиликтүү бийликтин бардык органдары мамлекеттик органдар катары таанылгандыктан, азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары аткарып келе жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктар аларга ошол “советтик” мыйзамдар боюнча кала берген. Совет доору ураганга карабай, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарынан алар азыр жүзөгө ашырып жүрүшкөн мамлекеттик ыйгарым укуктар алынган эмес [131, 27 б.].

Мисал келтирсек, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамына [139] себептүү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын аймагындагы жерлерди көзөмөлдөө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун карамагына таандык. Ал эми Кыргыз Республикасынын Жер кодексине ылайык [129] шаардык, поселоктук сызыктын чегинде жана айылдык калктуу конуштардын сызыгынын чегинде болгон бардык жерлер тийиштүү өкүлчүлүктүк органдардын карамагына кирет, бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жер мамилелердин чөйрөсүндө көзөмөлдүк иш милдеттерден башка да тескөө иш милдеттерин ишке ашырууга мүмкүндүк берет.

Ошентип, ыйгарым укуктардын түрдүү мүнөзүн жана ыйгарым укуктардын түрдүүлүгүн, конкреттүү шарттарды эсепке алып, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы [139] белгилеген жана тийиштүү мыйзамдар кайталаган жергиликтүү маанидеги маселелерди толук карап чыгуу менен текшерүүнү жүргүзүү зарыл, анткени маселелердин кээ бирлери өзүнүн маңызы боюнча толук же жартылай мамлекеттик, бирок такыр жергиликтүү эмес болуп саналат.

Биринчиден, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарга мамлекеттик органдардын тигил же бул ыйгарым укуктарын берүүгө болбойт экендиги даана көрүнүп турат, эгерде мындай мүмкүндүк мыйзам

чыгаруу актылары менен каралбаган жана эгерде бул Кыргыз Республикасынын Конституциясынын, мыйзамдарынын үстөмдүгүнүн бузулушуна алып келбеген шартта болсо.

Мындан тышкары, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [129] мыйзамынын туюндурмасынан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен гана жүзөгө ашырылат экендигин билсек болот.

Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү мыйзамдуулук принциpte негизделиш керек.

Экинчиден, эгерде мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү адам жана жарандын укугун жана эркиндигин, калктын кызыкчылыктарын бузууга алып келсе, башкача айтканда өкүлдөөнүн социалдык негизделгендик принцибинин бузулушуна алып келсе, анда мындай ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүгө мүмкүндүк берилбеш керек.

Үчүнчүдөн, бул маселеде экономикалык максатка ылайыктуулук, децентрализациянын рационалдуулугу, зарыл болгон финансылык, материалдык жана кадрдык ресурстардын болушу – ушул принциптерге таянуу керек, башкача айтканда берилип жаткан ыйгарым укуктардын финансылык-экономикалык камсыздандырылгандык принцибине негизделиш керек.

Негизи бийликтин бүткүл системасынын эффективдүүлүгү ыйгарым укуктардын жана аларга бийликтин деңгээлдердин ортосундагы тийиштүү ресурстардын рационалдык бөлүштүрүүдөн көз каранды болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ресурстары камсыздандырылгандык жөнүндөгү маселе жергиликтүү өз алдынча башкарууга кандай милдеттер жүктөлгөндөн жана кандай укуктар берилгенден көз каранды.

Бул жерде өнүккөн демократиясы бар өлкөлөрдүн тажрыйбасын белгилеп кетсек болот, бул өлкөлөрдө ыйгарым укуктарды чектөө

маселесинин практикалык чечилиши салттуу түрдө башкаруунун Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын 4 беренеси 3 пунктунда бекитилген субсидиардуулук принципте негизделет. Аталган принцип тийиштүү ыйгарым укуктарды эффективдүү ишке ашыруу үчүн жетишерлик болгон материалдык жана финансылык каражаттары бар болгон деңгээлдеги жалпы элдик органдары конкреттүү жалпы элдик-бийликттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруусун карайт [91].

Айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берүү процессинде ушул принциптерге таянуу менен мамлекеттик бийлик органдары жүзөгө ашырышы керек болгон иш-чаралардын маңызын карап көрөлү.

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну ресурстар менен камсыз кылуу. «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамы бир катар ченемдерди белгилөө аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жалпы финансылык-экономикалык негиздерин жөнгө салат:

- муниципалдык менчикти менчиктиштирүүнүн тартибин жана шарттарын өз алдынча аныктоо укугун жергиликтүү өз алдынча башкарууга берүү жөнүндө ченем;
- Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жергиликтүү бюджеттин чыгымдарынан кирешелердин ашып кеткен суммасы алып коюуга жол берилбестиги жөнүндө ченем;
- жергиликтүү бюджеттердин минималдуу зарыл болгон чыгымдарын мыйзам тарабынан бекитүү жана минималдуу жергиликтүү бюджеттерди жабууга керек болгон кирешелүү булактарды жергиликтүү бюджеттердин артынан бекитүү жөнүндөгү ченем.

Акыркы ченем Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын жөнгө салуу чөйрөсүндө мамлекеттик ыйгарым укуктарын анализ жүргүзүүдө эң эле маанилүү болуп эсептелинет. Бул ченемде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды, аларды жүзөгө ашыруу үчүн керек болгон материалдык жана финансылык каражаттары менен кошо берүү мүмкүндүгү белгиленет. Өткөрүп берилген ыйгарым укуктардын ишке ашырылышы мамлекеттин контролунун астында болот.

Өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн керек болгон материалдык жана финансылык каражаттардын өткөрүп берүү тартибин жана өлчөмдөрүн ар бир финансылык жылга республикалык жана жергиликтүү бюджеттерде бекитүү менен Кыргыз Республикасынын Өкмөтү жана аткаруу бийлик органдары аныкташ керек. Финансылык каражаттар республикалык бюджетте жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жергиликтүү бюджеттеринде да жыл сайын каралышы керек. Себеби жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекет берген ыйгарым укуктар ишке ашырылыш үчүн, мамлекеттин өзү ресурстар, финансылык жана материалдык базаны түзүүнү жүзөгө ашырышы зарыл [184, 38 б.].

Бирок Кыргыз Республикасынын Конституциясынын, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамдын талаптарын бузуу менен, ченемдик-укуктук актылары аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына түздөн-түз финансылык сарптоолорду талап кылган көптөгөн мамлекеттик ыйгарым укуктары (балдары бар жарандарга жөлөкпул төлөө, ветерандарга жеңилдиктер) жүктөлгөн жана жүктөлүп жатат. Ошону менен катар, бул ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга зарыл болгон материалдык жана финансылык ресурстарды өткөрүп берүүсү жүргүзүлбөйт.

Демек, финансылык камсыздалгандыктын аталган принциби мыйзамда бекитилген туюндурмасында иш тажрыйбада аны жүзөгө

ашырууга мүмкүн эмес. Масштабы жана өзгөчөлүктөрү боюнча түрдүү болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн керектүү болгон материалдык жана финансылык каражаттардын өлчөмүн так аныктоону ишке ашырылышы мүмкүн эмес. Биздин пикирибиз боюнча, бул принципке конструктивдүү жана реалдуу мүнөз бериш керек, мисалы, финансылык пландаштыруу маселелерин деталдуу иштеп чыгаруу жана бардык деңгээлде бюджеттик процессти ишке ашыруу менен.

Кыргыз Республикасынын «Өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары алардын алып баруусуна таандык болгон чөйрөлөрдө калктын негизги жашоо керектөөлөрүн канааттандыруусун минималдуу мамлекеттик социалдык стандарттардан төмөн эмес деңгээлде камсыз кылат, алардын аткарылышы мамлекеттик бийлик органдары аркылуу жергиликтүү бюджеттердин кирешелерге бекитүүнүн жолу менен, республикалык салыктардан жана жергиликтүү салыктардан чегерүүлөрдүн жолу менен мамлекет тарабынан кепилденет деп жазылган.

Ошондуктан Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруусунда эң маңыздуу суроолор так жоопсуз калып жатат: биринчиден, бийликтин кайсы органдары минималдык жергиликтүү бюджеттин көлөмүн жана анын топтолушуна кепилдик берет? Экинчиден, минималдык жергиликтүү бюджеттин көлөмүн аныктоодо минималдык социалдык стандарттар же кандайдыр башка ченематтар көңүлгө алынышы керек? Аңгыча Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен белгиленген социалдык коргоонун кепилдиктеринин минималдык деңгээли катары болгон так ушул минималдык социалдык стандарттары адамдын эң маанилүү керектөөлөрдүн канааттандырылышын камсыз кылат жана иш жүзүндө минималдуу жергиликтүү бюджеттин көлөмүн шарттайт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан анализделип жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу чөйрөсүндөгү укук мамилелердин жөнгө салынбагандыгы менен байланыштуу болгон бул тема бир нече

жолку сот териштирүүлөрдүн предмети болгон. Мисал катары Токмок шаарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына республикалык бюджеттен шаардык бюджетке которуусуз балдарга мамлекеттик жөлөкпүлдарды төлөөнү камсыз кылуу боюнча ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө ченемдик-укуктук ченемдерди жараксыз деп таануусу жөнүндө шаардын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мамлекеттик бийлик органдарга болгон доосу боюнча ишке карата сот териштирүүсүн айтсак болот [133].

Белгилеп кеткен сот чечимдери сот тарабынан өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн мамлекеттик каражаттарды жергиликтүү өз алдынча органдарга өткөрүп берүүнүн зарылчылдыгы жөнүндө жыйынтык жасоого мүмкүндүк берген колдонуудагы мыйзамдардын ченемдерин анализдөө жагынан чон кызыкчылыкты туудурат.

Өткөрүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды камсыз кылууга багытталган жергиликтүү бюджеттин финансылык каражаттарын алардын ордуна мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашырууга каражаттарды издөө боюнча мүмкүнчүлүктөргө алмаштырууга жол берилбегендиги жөнүндө жыйынтык өзгөчө кызыгууну туудурат [134, 53-54 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун иш аракети координациялоо. Мамлекеттик бийлик органдардын жергиликтүү өз алдынча башкарууга «өйдө-төмөн» белгиси боюнча жүргүзүлгөн кийинки таасир этүү формасы – бул координация. Координация латын сөзүнөн coordination – иретте орундаштыруу – «макулдашуу, айкаштыруу, (түшүнүктөрдү, аракеттерди, курамдык бөлүктөрдү) шайкеш келтирүү дегенди билдирет» [135, 259 б.].

Юридикалык адабиятта туура көрсөтүлгөндөй, координация түшүнүгүнүн этимологиясы органдардын жана жактардын өз ара мамилелерине карата колдонууда – кандайдыр бир аракеттердин макулдашуусу, көз караштардын эсепке алынышы.

Координация бул башкаруучулук ишмердүүлүктүн уюштуруучу жагынан бир бирине баш ийбеген субъекттердин өз ара мамилелеринин маанилүү формасы. Башкаруу байланышынын түрү катары ал уюштуруу мүнөзгө ээ жана аракеттердин макулдашуусуна жана ишмердүүлүгү координацияланып тургандардын аракеттерин бириктирүүгө багытталган.

Координация процессинде кызыкчылыктар боюнча макулдашуудагы жалпы керектөөнү калыптануу үчүн шарттар түзүлөт, бул жалпы кызыкчылыктын түзүп чыгуусуна түрткү болот. Ошондуктан координациялык байланыш эки жактан тең болгон мүнөзгө ээ жана мамиленин катышуучуларында ар кыл керектөөлөрү болгондо да субъекттердин өз ара кызыккандыгына негизделет. Бул тике гана эмес, ошондой эле кайтарым байланыш, башкача айтканда эки тарап жигердүү аракеттенген субъекттер катары болушат. Ошондуктан, башкаруу органдардын ортосунда келип чыккан координациялык мамилелер «кызматташтык» категориясынын чегинде каралышы мүмкүн. И.А.Умнованын пикири боюнча, мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн азыркы күндөгү иш тажрыйбасы координациянын ар түрдүү түрлөрүн иштеп чыкты: чечимдерди кабыл алууда макулдашуу жана башка юридикалык жактан маанилүү аракеттерди жүргүзүү, өз ара маалымдоо, биргелешкен органдарды түзүү, чечимдерди жана программаларды макулдашуу [136, 128 б.].

Ошондой болсо да, мамлекеттик жана муниципалдык органдарынын өз ара мамилелеринин тутумунда координациянын маанилүү ролуна карабастан, алардын өз ара аракеттенүүсүнүн бул формасы мамлекеттик деңгээлде тийиштүү юридикалык бекитүүнү алган жок. Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзам [139] ассоциацияларды жана бирликтери түзүүдө бийликтин жергиликтүү органдары муниципалдык менчикте болбогон чарба субъекттери менен болгон горизонталдык байланыштарынын мамилелерди белгилейт. Ал эми

«мамлекеттик бийлик органы – жергиликтүү өз алдынча башкаруу» мамилелери тууралуу айтсак, аларды мүнөздөө үчүн мыйзам чыгаруучу көмөк көрсөтүү категориясын колдонууну артык көрөт.

Өз ара аракеттенүүнүн аталган бардык формалары маанилүү роль ойнойт экендиги шексиз. Бирок так ушул координация жана контролдоо эн эле баарын камтуучу, өтмө мүнөзгө ээ, аларсыз кайсы бир башкаруу маселенин ишке ашыруусун элестетүүгө болбойт.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү ушул тийиштүү мамлекеттик органдардын аларды жүзөгө ашыруу үчүн жоопкерчиликтен бошотулат деп түшүнүүгө болбойт. Мисалы, Кыргыз Республикасынын Конституциясына [1] ылайык мамлекеттик органдар ишмердүүлүктүн тийиштүү чөйрөлөрүндө иштердин абалын байкап туруу, аларды анализдөө, жалпы саясатты жана усул таанууну аныктоо укугуна ээ, колдонуудагы мыйзамдарды жана жарандардын укуктарын бузууда чара көрүү мүмкүнчүлүгүнө ээ.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик көзөмөлдү анализдеп жатып, көзөмөлдөөнүн шарттары жана тартиби дагы тийиштүү түрдө аныкталат. Ошону менен бирге көзөмөлдүн эффективдүүлүгүнүн зарыл шарты болуп анын шайкештиги саналат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын 8 беренесинде каралгандай [91], жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын үстүнөн болгон бардык администрациялык көзөмөлдөөнү көзөмөлдөөчү органдын кийлигишүү даражасы ошол кийлигишүү коргой турган кызыкчылыктардын маанилүүгүнө ченемдүү болгондой жүргүзүү керек.

Жогоруда белгиленип кеткен көзөмөлдөөнүн негизги формаларын, ошондой эле жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын көзөмөлдөө жолжобосунан келип чыккан жоопкерчилик формаларын кеңирээк карап чыгалык.

Мыйзамдарды бузуу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана кызматчы адамдардын жоопкерчилигин жөнгө салуу жана аныктоо.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалык принциби жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мамлекеттин жана калктын алдында жоопкерчилик принцибин сактоо шартында гана эффективдүү болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жоопкерчилик механизми Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамынын 12 беренесинде айтылат.

Мыйзам жоопкерчиликтин өзгөчөлөнгөн түрүн – жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын калкынын алдында жоопкерчиликти киргизет. Ал жоопкерчилик азыркы учурда болгон жоопкерчиликтин түрүнүн бирине да таандык болбогондугу менен өзгөчөлөнүп турат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калкынын аларга болгон ишениминин жоголуусу жергиликтүү өз алдынча органды мындай жоопкерчиликке тартуу үчүн негиз болуп саналат. Элдин ишенимин жоготпош үчүн, алардын эл алдындагы жоопкерчилигинин конкреттүү шарттары жана жоопкерчиликке тартуу тартиби жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уставдары менен аныкталышы керек [138, 91 б.].

Белгилей кетүүчү нерсе, Кыргыз Республикасынын мыйзамына киргизилген өзгөртүүлөр жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын жана кызмат адамдарын жоопкерчиликке тартуу тартибин кыйла өзгөрткөн. Алсак, жогоруда белгилеген мыйзамга ылайык, Кыргыз Республикасынын Конституциясына каршы келген ченемдик актыны бир жолу чыгаргандыгы үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органын таркатуу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын жогорку кызмат адамын кызматтан баш тартуу мүмкүндүгүн карайт. Тийиштүү өзгөртүүлөр киргизилгенге чейин бул берене соттук алдын ала контролдун татаал жол-жобосун камтып турган. Ага ылайык, Кыргыз Республикасынын Конституциясына же Кыргыз Республикасынын

мыйзамдарына шайкеш келбеген ченемдик актынын кабыл алынган фактысын аныктоо талап кылынган [138, 92 б.].

Мындай баалоо мыйзам чыгаруу органдын суроо-талабы боюнча тийиштүү сот органы менен жүргүзүлөт.

Бирок мыйзамдын көрсөтүлгөн өзгөрүүлөрү менен байланыштуу келип чыккан негизги көйгөй бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын укуктук актыларынын кыйла бөлүгү Кыргыз Республикасынын Конституциясына же мыйзамына каршы келет. Негизи жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын кандай гана ченемдик акты болбосун аны Кыргыз Республикасынын Конституциясына же мыйзамдарына каршы келет деп таанылса болот. Бул болсо автоматтык түрдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жетекчилеринин кызматтан бошотулуусуна жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жоюлушуна алып барат. Ошентип, биринчи иретте жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ченемдик актыларын жогоруда көрсөтүлгөн мыйзамга ылайыкташтыруу керек. Ошондой учурда гана мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелери өз ара укуктарды жана милдеттерди алдын ала караган так укуктук негизге коюлушу мүмкүн.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетин мамлекет тараптан көзөмөлдөөнүн кийинки түрү – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууну көзөмөлдөө.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кызмат адамдары айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды талаптагыдай жүзөгө ашыруу үчүн ошол ыйгарым укуктар мамлекеттик органдар тарабынан материалдык жана финансылык каражаттар менен кандай камсыздалса, ошондой ченемде жоопкерчиликти тартат.

Азыркы убакта жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруунун маанилүү маселеси болуп Кыргыз Республикасынын Конституциясынын же мыйзамдардын талаптарына ылайык келбеген тартибинде аны өткөрүп берүү шартында тийиштүү мамлекеттик ыйгарым укукту аткаруу тартиби маселеси же мамлекеттик бийлик органдары тарабынан аларга мыйзам аркылуу жүктөлгөн зарыл болгон материалдык жана финансылык каражаттарды өткөрүп берүү боюнча милдеттерди аткарбагандыгы тууралуу маселеси болот.

Түзүлүп калган мындай жагдайда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүк органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын башчылары тийиштүү мамлекеттик ыйгарым укуктарды кыскартылган түрдө – иш жүзүндө өткөрүлүп берилген мамлекеттик каражаттардын көлөмү менен жана жергиликтүү бюджеттин реалдуу мүмкүнчүлүктөрү менен шартталган чектеринде аткаруу тууралуу чечимдерди кабыл ала башташты.

Бирок жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бул чечимдерине карата жарандар же мамлекеттик бийлик органдары сотко даттанган учурда, алар сот тарабынан жараксыз деп таанылып келчү. Ага карата соттор тиешелүү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аймактарындагы айрым бир мыйзамдардын аракеттерин өзгөртүү жөнүндөгү чечимдерди кабыл алышкан, жана ага ылайык өз ыйгарым укуктарынын чегинен чыгышкан деген тыянактын негизинде чечим чыгарышкан [31, 124 б.].

Албетте, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана кызмат адамдардын тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык укуктарын бузуучу мыйзам актыларын колдонууга каршы аракет көрсөтүү чараларды кабыл алууга жол бербөө жөнүндө маселе турган жок. Мында кеп мыйзамдуу укуктарды каалагандай ыкмалар менен эмес, тескерисинче, колдонуудагы мыйзамдардын тиешелүү талаптары

менен коргоо зарылдыгы жөнүндө болуп жатат. Ошондуктан мындай учурда ченемдери жергиликтүү өз алдынча башкаруу ургандары тарабынан анын мыйзамдуу укуктарын бузган катары бааланган мыйзам кабыл алган мамлекеттик бийлик органына карата сотко доо менен кайрылуу коргоонун адекваттуу ыкмасы болуп саналат [138, 94 б.].

Мамлекеттик органдардын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен болгон мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу жаатындагы өз ара мамилелеринде пайда болгон соттук териштирүүлөрдүн процессинде Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык хартиясынын 4-беренесинин 3-пунктунда белгиленген [91] субсидиардуулук принциби колдонулуш керек. Бул субсидиардуулук принцибине таянуу менен, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана кызмат адамдары тарабынан мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууда келтирилген зыяндын ордун толтуруу сыяктуу ыйгарым укуктарды аткарбагандыгы же талаптагыдай эмес аткаргандыгы үчүн жеке жана юридикалык жактар алдында жоопкерчиликти ким тартаарын мыйзамдар менен белгилеп коюу зарыл. Бул жоопкерчиликти, баарынан мурда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын казынасынын эсебинен келтирилген зыяндын ордун толтуруу аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тартат. Эгер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында каражат жетишсиз болуп калса, ал органдар келтирген зыяндардын ордун толтуруу кимдин ыйгарым укугун жүзөгө ашырууда зыян келтирилгендигине жараша казынанын эсебинен субсидиардуу түрдө жүргүзүлүшү керек деп эсептейбиз. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын каражаттарынын жетишпегендигинде алардын органдарынын аракеттери келтирилген зыяндын ордун толтуруу казынанын эсебинен субсидиардуу жүргүзүлүш керек. [138, 94 б.].

Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш аракетин мамлекеттик көзөмөлдөө формаларын изилдөөдө жалпы элдик бийликтин ар кыл деңгээлдеринин ортосундагы ыйгарым укуктардын

жөнгө салынбаган чектөөлөрдүн принциптери тууралуу концептуалдуу маселесине кайрадан кайтуу керек. Ушуга байланыштуу аларды жүзөгө ашыруусун камсыз кылуунун механизмдер маселелери жөнгө салынбаган бойдон калып жатат, мисалы – өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн зарыл болгон мамлекеттик материалдык жана финансылык каражаттарды ари бир жергиликтүү башкаруу органга жеткирүү маселеси, мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруунун мамлекеттик көзөмөлдөө формаларынын маселеси.

3.3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекетке таасир этүү формалары

Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүндөгү «төмөн-өйдө» мамилелери мамлекеттик бийлик органдарынын компетенциясына тиешелүү болгон кандайдыр бир маселени чечүү зарылдыгы болгондо жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдар жактан демилгенет. Мындай маселелерге төмөнкүлөр кирет:

- 1) мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын сунуштары жана кайрылуусу;
- 2) мамлекеттик бийлик органына карата доо коюу менен сотко кайрылуу аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мыйзамдуу укуктарын коргоо;
- 3) жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына берүү [138, 142 б.].
- 4) мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын берүү.

Эми мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн көрсөтүлгөн формаларын «төмөндөн-жогору» белгиси боюнча карап көрөлү [138, 116 б.].

Мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын сунуштары жана кайрылуулары.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кайрылуусу аларга карата кайрылуу келип түшкөн мамлекеттик бийлик органдары, ишканалар, мекемелер жана уюмдар, тарабынан сөзсүз каралууга тийиш [139] деп белгиленген.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына берүү

Колдонуудагы мыйзамдын негизинде жана ошол эле убакта тийиштүү материалдык жана финансылык каражаттарды өткөрүп берүү менен, мамлекеттик бийлик органдары айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына бергенге укугу бар. Аны менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, тескерисинче, мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү маанидеги ыйгарым укуктарын өз эрки менен, келишимдин негизинде өкүлдөй алабы деген мыйзам ченемдүү суроо туулат. Себеби бул мамлекеттик бийлик органдарынын жергиликтүү башкаруунун ишине мажбурлап кийлигишүү болбойт да [138, 118 б.].

Ошондуктан мыйзам чыгаруучулук жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийликтин органдарына ыйгарып берүүгө мүмкүнчүлүгүн карабайт. Бирок Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу мыйзамдарында кайтарым ыйгарым берүү иш тажрыйбасы чынында эле калыптанып калды, анткени мындай жөнгө салуунун зарылдыгы пайда болду.

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамында мамлекеттик бийлик органдарына карата жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан кайра өкүлдөө мүмкүнчүлүгү иш жүзөндө каралган, ал гана эмес мындай өткөрүп берүү бир нече шарттарга негизделген. Алсак, «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамында төмөнкү жоболор каралган [139]:

- эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү маанидеги маселелер боюнча айрым ыйгарым укуктарын аткара албаган учурда алар ошол ыйгарым укуктарын Кыргыз

Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарына материалдык жана финансылык каражаттар менен кошо өткөрүп берүүгө укуктуу;

- эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдөгү айрым ыйгарым укуктарын аткара албагандыгына материалдык жана финансылык ресурстардын жоктугу гана себеп болсо, мамлекеттик бийлик органдары көрсөтүлгөн ыйгарым укуктарды тийиштүү камсыздоосу жок кабыл алышы керек;
- мамлекеттик бийликтин органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органынын тийиштүү чечими бар болгондо гана кабыл алат [138, 119 б.].

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан өзүнүн айрым ыйгарым укуктарын келишимдин негизинде ыйгарып бере алат. Ошону менен катар бардык ыйгарым укуктар мамлекеттик бийлик органдарына ыйгарылып бериле бербейт, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органынын өзгөчө ыйгарым укуктары өткөрүлүп берилбейт.

Эгерде материалдык жана финансылык ресурстардын жоктугу жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү боюнча айрым ыйгарым укуктарды аткара албагандыктын себеби болгон учурда ошол ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүдө альтернативалык варианттар катары мамлекеттик бийлик органдары зарыл материалдык финансылык шарттарды түзүү маселесин кароого же зарыл материалдык финансылык шарттарды түзүү алардын компетенциясына кирсе, анда көрсөтүлгөн ыйгарым укуктарды кабыл алууга милдеттүү.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы [139] ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн милдеттүү

шарты катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын же түздөн-түз калктын тийиштүү чечиминин бар болушун аныктайт.

Кара-балта шаарынын Уставы боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органынын чечимине ылайык же түздөн-түз калктын чечими боюнча келишимдин негизинде өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн мамлекеттик бийлик органдарына өткөрүп берүүгө укуктуу. Мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан ыйгарым укуктарын өткөрүп берүү формасы жана тартиби Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен аныкталат [127].

Конституциялык палатанын аныктамасында мындай ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн мүмкүнчүлүгү жөнүндөгү маселени жөнгө салуу Конституцияда табылган жок деген укуктук көз караш айтылган. Логика боюнча, эгерде мындай жөнгө салуу табылбаса, анда Конституция тыюуну да камтыбайт. Конституцияны чечмелөө боюнча Конституцияны колдонуу – бул бир иш. Эгерде Конституция чечмелөөнүн предмети боло турган жобону камтыбаса – бул бир иш, мындай өткөрүп берүүгө мүмкүндүк берген конституциялык актыларды мүмкүн болгон баалоо – бул башка иш.

Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 110-беренесине [1] ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруу жергиликтүү маанидеги маселелерди калк тарабынан өз алдынча чечүүсүн камсыз кылат деген жобонун негизинде, Конституциялык палата Кара-Балта шаарынын уставын Кыргыз Республикасынын Конституциясына каршы келет деп тааныган.

Демек, бул жобого ылайык, жергиликтүү маанидеги маселелерди мамлекеттик бийлик органдары эмес, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары же эл өзү түздөн-түз чечиши керек. Ал эми мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптанышына жана өнүгүшүнө зарыл болгон укуктук, уюштуруучулук, материалдык-

финансылык жана башка шарттарды түзүү жана жергиликтүү өз алдынча башкарууга калктын укуктарын жүзөгө ашырууга көмөк көрсөтүү милдети жүктөлөт [138, 120 б.].

Конституциялык палатанын кийинки аргументи болуп өзүнүн ыйгарым укуктарынын чектеринде жергиликтүү маанидеги маселелерди калк тарабынан чечүүнү камсыз кыла турган жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгынын конституциялык принциби мыйзам чыгаруучу тарабынан чектелбеш керек деген аргумент саналат [140].

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун жалпы принциби катары мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда ыйгарым укуктарды биргелешип өкүлдөөгө болот деп ойлойбуз. Мында аймактагы калктын бакубат жашоо тиричилиги үчүн керек жыргалчылыгы жана түрдүү деңгээлдеги бийлик органдарынын аларга көрсөткөн кызматтарынын жетиштүүлүгү башкы критерий болушу керек.

Кыргыз Республикасынын Конституциясына таянып, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бул маселени өзүлөрү жөнгө салганга укуктуу. Ушуга байланыштуу И.Мачульская: жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына өткөрүп берүү мүмкүндүгү жөнүндөгү ченем төмөнкү мазмунга ээ болмок [118, 96 б.] - деп эсептейт:

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органдын чечиминин негизинде же түздөн-түз калктын чечиминин негизинде өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн мамлекеттик бийликтин органдарына тийиштүү финансылык жана материалдык камсыздоо менен өткөрүп берүүгө укуктуу» [118, 96 б.].

Эгерде материалдык жана финансылык ресурстардын жоктугунан улам жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү маанидеги маселелерди аткарууга мүмкүндүгү жоктугу мындай өткөрүп берүүнүн себеби болсо, анда мамлекеттик бийлик органдары ошол ыйгарым

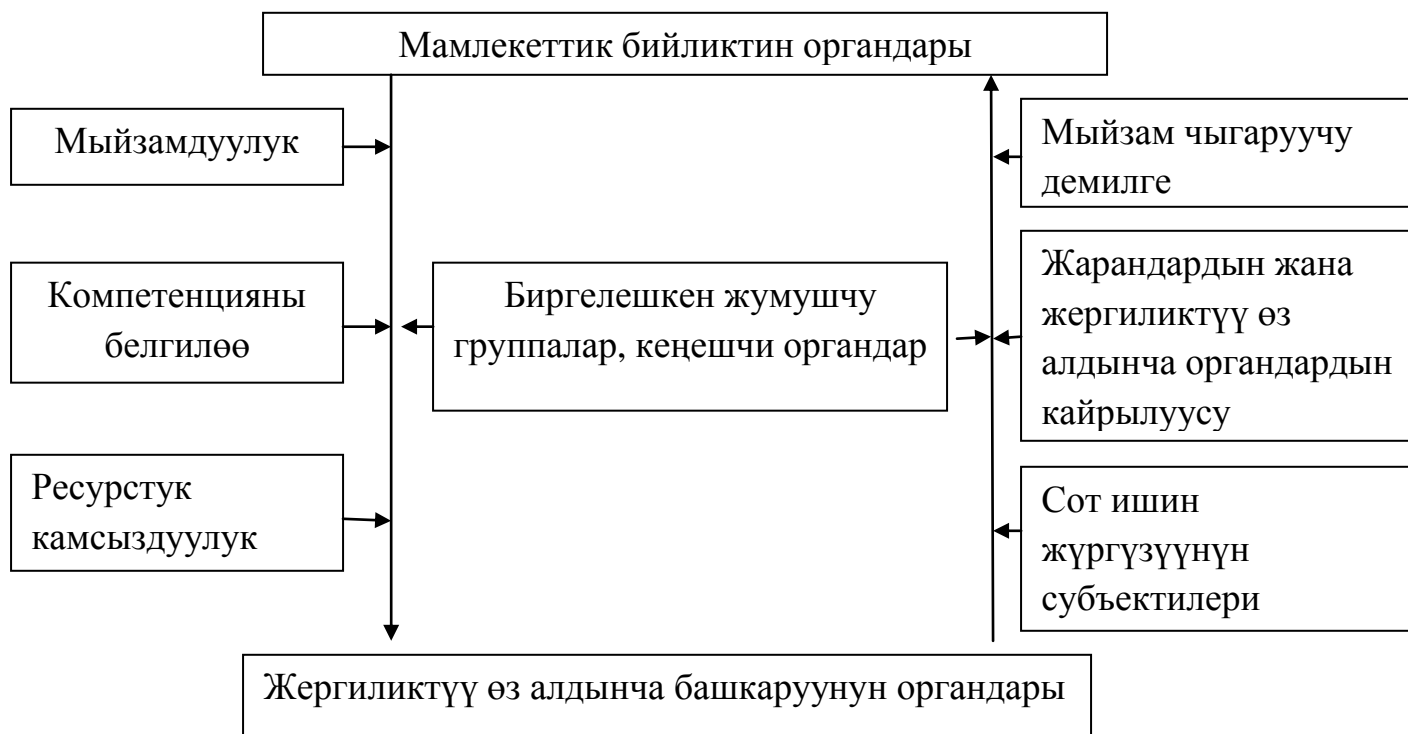
укуктарды тийиштүү камсыздыгы жок эле аткарууга кабыл алууга милдеттүү. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан мамлекеттик бийлик органдарына жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органдардын өзгөчө ыйгарым укуктарын өткөрүп бере албайт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан мамлекеттик бийлик органдарына ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү формасы жана тартиби мыйзам аркылуу белгиленет. [118, 96 б.].

Мыйзамдарда келишим жана макулдашуунун негизинде да айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берүү мүмкүндүгү белгиленет. Биздин пикирибиз боюнча, мындай ыкма болууга укугу бар, бирок, биринчиден, бул мындай өткөрүп берүү процедурасынын сөзсүз жазылышы менен мыйзам жактан бекитилиш керек; экинчиден, эгерде конкреттүү функция бир жылдан беш жылга чейинки белгиленген мөөнөткө өткөрүлүп берилсе, анда ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнүн мындай формасынын болушу жөнү бар. Эгерде ыйгарым укук муниципалдык түзүмдөр үчүн мындайча айтканда «жалпы» мүнөзгө ээ болсо жана белгисиз мөөнөткө өткөрүлүп берилсе, анда мындай өткөрүп берүүнү мыйзам аркылуу жол-жоболоштуруш керек [138, 121 б.].

Бирок, белгилеп кеткендей, мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын эффективдүү өз ара аракеттенүүсү «өйдө» же «төмөн» жактан жүргүзүлгөн туура уюштурулган тыгыз кызматташтыкта гана эмес жүзөгө ашат. Аталып кеткен өз ара аракеттенүүнүн вертикалдык формаларынан башка бирдей деңгээлдеги бийлик органдарынын өз ара аракеттенүүсүнүн горизонталдык формаларын белгилеп кетсе болот, бул туруктуу жана убактылуу негизде иштеген биргелешкен жумушчу группалардын жана комиссиялардын көп тармактуу көп деңгээлдүү системасын талап кылат. Мисалы, горизонталдык өз ара аракеттенүүсүнүн эффективдүү формасы катары мамлекеттик жана жергиликтүү бийликтердин муниципалдык түзүмдөрдүн

ассоциациясы аркылуу кызматташтыгы боло алат. Ассоциациянын чегинде өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн жалпы маселелерин так коюп жана мамлекеттик органдарга жеткирүүгө мүмкүндүгү бар. Мамлекеттик бийлик үчүн муниципалдык түзүмдөрдүн ассоциациясы бул ал аркылуу анын бардык мүчөлөрүнө кайрылууга жана жергиликтүү өз алдынча башкарууга карата макулдашылган саясатты иштеп чыгарууга мүмкүн болгон уюм катары болот.

Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсү формаларын кылдаттык менен жүргүзүлгөн изилдөө төмөнкү өз ара аракеттенүүнүн жалпыланган моделин түзүүгө мүмкүн болду.



Г.Г.Фомина туура белгилегендей, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана мамлекеттик бийлик органдардын мамилелеринин ортосунда чыккан көптөгөн татаалдыктар, мамлекеттик бийликтин органдары өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн «төмөн» жакка берүүнү каалабоосу ушул мамилелерди активдештирүүнүн өзгөчө маанилүүгүн шарттайт. Аталган системада борбор эки принциптүү

маселени:жергиликтүү өз алдынча башкарууну кепилдиктер менен камсыз кылууну жана ушул чөйрөдө бирдиктүү мамлекеттик саясатты иштеп чыгарууну чечүү керек. Аталган маселелер жергиликтүү өз алдынча уюштуруунун жалпы принциптерин мыйзам жактан белгилөө аркылуу чечилет. [99, 174-176 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун маселелери боюнча колдонуудагы мыйзамдарды эффективдүү түрдө жүзөгө ашыруу үчүн мамлекеттик деңгээлде ченемдик актылардын бир бүтүн топтомун кабыл алуу керек.

Ушуга байланыштуу азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук, аймактык жана уюштуруучулук негиздерин өркүндөтүү маселелерин коюп жана чечүү керек, анын ичинде систематизация боюнча сунуштарды иштеп чыгаруу маселелерин, жана мындай кийин жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жаатында мыйзам чыгаруучулук кодификациясын, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймактарын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын структураларынын оптимизациясы боюнча сунуштарды иштеп чыгаруу маселелерин коюп жана чечүү керек.

Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкарууну колдоо чараларын жүзөгө ашырууда азыркы этапта анын өнүктүрүүсү, материалдык, техникалык жана адис базасын бекемдөө, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн адистерди даярдоо, кесипкөй кайра даярдоо жана адистердин квалификациясын жогорулатуу тутумун, жергиликтүү өз алдынча башкарууну илимий жана маалыматтык колдоонун регионалдык борборлор түйүндөрүн түзүү керек.

Ошентип, мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын анда жалпы мамлекеттик кызыкчылыктар да, жана өз алдынча башкаруунун ар бир органдарынын да кызыкчылыктары эске алынган тең укуктуу кызматташтыгынын негизинде гана натыйжалуу жергиликтүү башкаруунун тутуму курулат.

Жыйынтык чыгарып жатып, бул изилдөөнүн темасы менен тикелей дал келбеген, бирок аны менен кандайдыр бир байланышта болгон маселени козгоп кетсек болот. Сөз жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына өткөрүп берүү мүмкүнчүлүгү тууралуу болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын бөлүп берүүдөн айырмаланып, кайтарым өткөрүп берүү мүмкүнчүлүгү мамлекеттик деңгээлде бекитилген эмес. Бирок, чыныгы турмушта мындай жөнгө салуунун зарылчылыгы пайда болду, жана көптөгөн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү ченемдик-укуктук актыларда ушундай мүмкүнчүлүктү алдын ала караган. Биз бул жерде мындай ченемдерди камтыган бардык ченемдик-укуктук актыларды карап чыгууну максат кылган жокбуз. Бул тема, биздин көз карашыбыз боюнча, келечекте бир нече диссертациялык изилдөөлөрдүн предмети боло алат. Биз ушул изилдөөнүн чегинде, төмөнкү нерселерди белгилеп кетебиз.

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийликтин органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына алар өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн мамлекеттик бийлик органдарына аргасыз өткөрүп бере турган, ошону менен өзүнүн мыйзам тарабынан белгиленген компетенциясынан ажырап кете турган шарттарды жасалма жол менен түзө алат. Ушул сыяктуу пикирлер азыркы учурда көп кездешет. Мисалы, М.З. Фейгин жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ыйгарым укуктарын мамлекетке өз ыктыярдуу өткөрүп берүүсү да жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийлик органдарынын тутумунан бөлүнүүнүн конституциялык принциби менен ылайык келбейт деп эсептейт[141, 26 б.]. Материалдык жана финансылык ресурстардын жоктугунун кесепетинен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары ыйгарым укуктарды өз алдынча аткара албагандыгы шартында ушул ыйгарым укуктарды мамлекеттик бийликке өткөрүп берүү мүмкүнчүлүгү жөнүндөгү

мыйзамдардын ченемдерин сынга алуу менен М.З.Фейгин бул ченемдерди иш жүзүндө колдонуу бийлик жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өзүлөрүнүн ажырагыс ыйгарым укуктарын аларды жүзөгө ашыруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкарууга жетишерлик финансылык базаны камсыз кылууга милдеттүү болгон мамлекетке өткөрүп берүүдөн башка жол калтырбай, жергиликтүү бюджетке финансылык жардамды минимумга чейин кескен кырдаалга алып келиши мүмкүн деп адилет белгилеген [141, 26 б.].

Мамлекеттик бийлик органдары ал ыйгарым укуктарды натыйжалуу жүзөгө ашырууга жөндөмдүү болгондо гана, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына өткөрүп берүүгө болот деп эсептейбиз. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында «мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу жарандарга эң жакын болгон бийлик органдарына жүктөлүш керек» деп белгиленген (п.3 бер. 4) [91]. Биздин көз караш боюнча, мамлекет башкаруунун жалпы принциби болуп ыйгарым укуктарды эң эффективдүү аткара ала турган органдарга жүктөлүш керек.

Биз В.В.Пылин белгилегендей азыркы учурда мыйзам муниципалдык түзүмдөргө өзүнүн функцияларын аткарууда өзүмдүк салык кызматы, казыналык, башка финансылык-насыялык уюмдары, милиция, жер кызматы, экологиялык органдары ж.б. бар болууга укуктуу, буларды көптөгөн муниципалдык түзүмдөрдө түзүү иш-тажрыйбада максатка ылайыктуу эмес деп белгилеген жана бул маселени айрым муниципалдык ыйгарым укуктарды тийиштүү аймактык мамлекеттик органдарына өткөрүп берүү аркылуу чечүүнү сунуштаган көз карашын колдойбуз. Ишке болгон мындай мамиле муниципалдык түзүмдөрдү ашыкча финансылык жана материалдык чыгымдардан, муниципалдык кызматкерлер аппаратынын акталбаган кеңейишинен куткармак, жарандарга бийлик жана башкаруу органдар тутумун жакшыраак түшүнүүгө, алардын мүнөзүнө жана статусуна тагыраак баа берүүгө мүмкүндүк бермек [142, 25б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик органдарга ыйгарып берүүсү, биздин көз караш боюнча, сөзсүз ушул органдардын ортосундагы өкүлчүлүк органдары тарабынан ратификацияланган жана жогорку кызмат адамдары кол коюлган макулдашуу келишими менен бекитилиш керек. Мындай жол-жобо абдан татаал болуп көрүнгөнү менен, бирок ал жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктарына кепилдиктерди бере алат.

Макулдашуу келишими эки тараптардын демилгеси менен келишимди бузуу жөнүндө жобону сөзсүз түрдө камтыш керек.

Глава 4. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелеринин экономикалык негиздери: эл аралык-укуктук тажрыйба

4.1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизинин укуктук жөнгө салынуусу

Жергиликтүү чарбаны, жергиликтүү экономиканы уюштуруу бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун субъектилердин иш-аракетинин эң маанилүү негизги чөйрөсү болуп эсептелинет. Экономикалык себептер жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийликтен бөлүнүүсүнүн бирден бир өбөлгөсү болду. Бул чөйрөдө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун дуалисттик мүнөзү ачык-айкын көрүнөт. Бир жактан, Кыргыз Республикасынын Жарандык кодексинин ченемдери [143] жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын жарандык укуктун субъектилери деп тааныйт, алар жарандык жүгүртүмдө мамлекет, жеке жана юридикалык жактар жана башка катышуучулары менен бирдей негиздер боюнча чыгат [31, 197 б.]. Башка жактан, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана кызмат адамдары жергиликтүү экономиканы башкарууга, бул чөйрөнү укуктук жөнгө салууга укуктуу, б.а. өзүнүн эркинетин жарандык жүгүртүмдүн башка катышуучуларына аткарууга аргасыз кылган жалпы элдик субъект катары болуп чыгат. Ошону менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик эрежелерге баш ийиш керек, өзүнүн экономикалык иш-аракетинде Кыргыз Республикасынын мыйзамдары белгилеген ченемдеринен чыгыш керек.

Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин ар түрдүү моделдери үчүн мамлекеттик жана жергиликтүү органдардын экономикалык өз ара аракеттенүүсүнүн ар түрдүү типтери мүнөздүү. Административдик модель үчүн жергиликтүү өз алдынча башкарууга мамлекеттик менчикти башкаруу функциясын бөлүп

берүү, алардын экономикалык жана финансылык ишмердүүлүгүнө катуу көзөмөл жүргүзүү мүнөздүү. Децентрализациялык моделде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн экономикалык иш-аракетин жүргүзүү формаларын жана усулдарын өз алдынча аныктайт, алар чарба жүргүзүүчү субъекттер катары болуп, жарандык укуктун башка субъектилеринен эч кандай айырмаланбайт. Бул модель боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттин өз ара мамилелери тараптардын өнөктөштүк принцибине негизделет. Жергиликтүү деңгээлде кандайдыр бир өзүнүн экономикалык проекттерин иш жүзүнө ашырууга кызыкчылыгы бар мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен «макулдашып алыш» керек жана аларды ишке ашыруу үчүн жарандык-укуктук негизде анын органдарын тартыш керек. Дуалисттик моделди тигил жана бул мамилелердин түрлөрүнүн болушу мүнөздөйт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары айрым учурларда экономикалык жактан өз алдынча субъект катары чыга алат, жана мамлекет аныктаган чекте гана экономикалык саясатын муниципалдык деңгээлде жүргүзө алат. Өз ара мамилелердин дуалисттик моделинде мамлекет өзүнүн экономикалык маселелерин иш жүзөгө ашырып жатып, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына белгилүү бир милдеттерди жүктөйт, экономикалык чөйрөдөгү ыйгарым укуктарды ыйгарат жана аткаруусун көзөмөлдөйт [31, 197 б.].

Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык чөйрөдөгү өз ара аракеттенүүсүнүн көрсөтүлгөн түрлөрүнүн акыркысы Кыргыз Республикасында иш жүзүнө ашырылат. Мамлекет менчиктин өзгөчө формасын – муниципалдык формасын белгилеген, муниципалитеттерге бир катар мүлк укуктарын аныктаган. Кыргыз Республикасынын Конституциясын кабыл алуу убактысынан баштап 2020 жылга чейин экономикалык чөйрөдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жеке укуктуу гана эмес, жалпы укуктуу маселелерде да өз алдынча субъекттер катары каралса,

азыркы учурда мыйзамдын жаңы жоболоруна ылайык, алар жарандык жүгүртүмдө жарандык укуктун башка субъекттериндей эле бирдей негиздемеде өз алдынча катышуу укугун сактап калууда. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жалпы-укуктук маанидеги өзүнүн өз алдынчалыгын, б.а. экономика чөйрөсүндөгү мамилелерди жөнгө салуучу субъект катары жоготуп алды. Мисалы, жергиликтүү салыктарды жана жыйымдарды белгилөөдөгү конституциялык укук, чынында айтканда, Кыргыз Республикасынын Салык кодексинде көрсөтүлгөн тигил же бул жергиликтүү салыктын коюмун тандоого чейин чектелген [144]. Бирок жергиликтүү салыктын коюму жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен өзү каалагандай белгилене албайт, анын чектери мыйзам тарабынан аныкталган. Мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бюджеттик чөйрөдөгү иш-аракетине катуу көзөмөл жүргүзөт. Экономикалык иш-аракетинде ыйгарылып берилген ыйгарым укуктардын аткарылбагандыгына жоопкерчилик белгиленген. Мамлекет өзүнүн органдары кээ бир учурларда жергиликтүү маанидеги чарба чөйрөсүндөгү маселелерди чечүү процессине кийлигишүүгө укуктарын бекитти. Эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдары жана алардын кызмат адамдары өздөрүн «иштей билбеген чарбачы» катары көрсөтүшсө, анда мамлекет аларды кызматтан четтетүү, таркатуу, бошотуу жана жергиликтүү чарбаны башкарууда өзүнүн өкүлдөрүн дайындоо мүмкүндүгүнө жол берет. Мыйзамдагы бул өзгөрүүлөр мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана мамлекеттик бийликтин органдарынын өз ара мамилелеринин дуалисттик моделин өнүктүрүү багытын «күчөткөнүн» билгизет. Дуалисттик модель административдик моделге көбүрөөк жакындап келе жатат. Бул өзгөрүүлөрдүн мүмкүн боло турган терс натыйжасы катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу экономикалык негизинен айыруусу болуп калат [47, 47 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизин мамлекеттик менчикте болгон жана жергиликтүү өз алдынча

органдарынын башкаруусуна өткөрүлүп берилген муниципалдык менчик, жергиликтүү каржы, мүлк жана муниципалдык түзүмдүн калкынын керектөөсүн канааттандырганга жумшалган мыйзамга ылайык башка мүлк түзөт [31, 198 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары – бул жалпы элдик бийликтин тутумуна кирген органдар, алар баарынан мурда жалпы укуктук мүнөздөгү маселелерди чечет. Андыктан алар жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын функцияларын ишке ашырууга жетишерлик көлөмдөгү менчик материалдык жана финансылык ресурстарга ээ болуш керек [31, 197 б.]. Бирок бул тууралуу башка да көз караштар бар. Мисалы, А.А. Акмалованын пикири боюнча, «жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жалпы принциби катары муниципалдык түзүмдөрдүн материалдык-финансылык мүмкүнчүлүктөрүнө муниципалдык органдардын чечимдеринин шайкештик принцибин карасак болбойт. Эгерде бул принципти заманбап социалдык-экономикалык шарттарда сактоого аракет кылынса, муниципалдык органдар өздөрүнүн кыйла чечимдеринен иштелип жаткан баскычта эле баш тартыш керек» [145, 13 б.].

Эгерде жергиликтүү деңгээлде экономикалык жактан негизи жок чечимдерди кабыл алууга жол берилсе, анда аларды кабыл алуусунун кесепетинен келип чыккан жагымсыз социалдык натыйжаларды мамлекетке жоюш керек, бул болсо тикелей финансылык жоготууларга алып келет. Ошентип, бул принцип жергиликтүү өз алдынча башкарууну жакшы ойлонулбаган чечимдерден «токтотуучу» күч сыяктуу таасир кылат. Башка жактан, эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу материалдык жана каржы жактан камсыздалынбаса, бул принциптин бар болушу мамлекетке жана анын органдарына өзүнүн маселелерин жергиликтүү өз алдынча башкарууга жүктөгөнгө мүмкүндүк бербейт.

Эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктары бөлүнүп берилсе, ошол эле убакта зарыл

болгон материалдык жана финансылык каражаттар да өткөрүлүп бериш керек. Мамлекеттик бийликтин органдарына жергиликтүү бюджеттин каражаттарын бөлүштүрүү укугу энчиленбейт. Мындай жагдайда, администрациялык комиссиянын иш-аракетин материалдык-техникалык камсыз кылууну жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жүктөлүшү мүмкүн жана көрсөтүлгөн жобо мыйзамга каршы эмес дегени менен макул болууга болбойт.

Ошентип, эгерде мамлекеттик бийлик органдары тарабынан айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар өткөрүлүп берилип жатса, алар тарабынан зарыл материалдык жана финансылык каражаттары дагы өткөрүлүп бериш керек.

Конституция жана Кыргыз Республикасынын мыйзамдары тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкарууга жана анын органдарына берилген мүлк укуктары аларга муниципалдык ишканаларды эффективдүү башкарууга мүмкүнчүлүк берет. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын ар биринде жергиликтүү бюджеттин болушу анын экономикалык өз алдынчалыгын бекемдейт, чарбалык иш-аракетин активдештирет, ведомствого караштуу аймакта инфратүзүмдү өнүктүрүүгө мүмкүндүк берет, финансылык ресурстарынын резервтерин таап жана колдонууга мүмкүндүк берет.

Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелерине түздөн-түз таасир тийгизген бир катар экономикалык категориялар бар. Негизги категориялары болуп муниципалдык менчик, менчиктештирүү, инвестициялык ишмердик, жана ишкердик иш эсептелинет.

Муниципалдык менчик – жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизинин эң маанилүү элементи. Муниципалдык менчиктин болушу – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ажырагыс белгиси, так ушул муниципалдык менчик

жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын өз алдынчалыгын камсыз кылат [31, 199 б.].

Менчиктештирүү – бул мамлекеттик жана муниципалдык менчикти менчиктин башка формаларына өткөрүп берүү процесси. Чарбалык ишти өнүктүрүү – жергиликтүү өз алдынча башкаруунун абалына таасир тийгизген азыркы учурдагы эң маанилүү экономикалык инструмент [146, 15 б.].

Инвестициялык ишмердик – жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аймактарына кошумча финансылык ресурстарды тартуу. Бюджеттик жана кредиттик ресурстардын жетишсиздигинин шартында өндүрүштү өнүктүрүү үчүн инвестицияларды, анын ичинде чет элдик инвестицияларды да тартуу, жергиликтүү финансыларды толуктоо булактарынын эң маанилүүсүнүн бири боло алат [147, 125 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизин түзүү Кыргыз Республикасынын экономикалык кайра түзүүлөр менен тыгыз байланышта болот. Бул кайра түзүүлөрдүн баалоосун төмөнкү аспектилерге багыттаса болот:

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык өнүктүрүү көйгөйү өлкөдө жүргүзүлүп жаткан экономикалык реформасы менен түздөн-түз байланыштуу, анын өбөлгөсү жана теребели болуп Кыргыз Республикасынын конституциялык түзүлүшүн түп тамырынан өзгөрткөн саясий кайра түзүүлөр болду. Ошону менен бирге, жаңы экономикалык мамилелерди киргизүү муниципалдык бийликти уюштурууда саясий өзгөрүүлөрдүн олуттуу стимулу болду.
2. Экономикалык кайра түзүүлөрдүн натыйжаларын бир тараптуу баалаганы болбойт. Экономикалык реформа өткөн жылдардын ичинде күтүлүүчү натыйжаларды алып келген жок.
3. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарындагы экономикалык кайра түзүүлөр Кыргыз Республикасынын укуктук

бекитүүнү алган мамлекеттин экономикалык саясатынын иш жүзүнө ашыруунун жүрүшүндө жүргүзүлөт.

Экономикалык реформанын баштапкы этабында анын ченемдик базасы өтө жетишсиз болчу. Негизинен, рыноктук мамилелерди өнүктүрүү боюнча чараларды жүргүзүү үчүн Кыргыз Республикасынын төмөнкү мыйзамдары колдонулган: Кыргыз Республикасынын «Муниципалдык менчик жөнүндө» мыйзамы [148], «Ишкерлердин укуктарын коргоо жөнүндө» мыйзам [149], «Ижара жөнүндө» мыйзам [150], Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн «КРнын аймагында мамлекеттик жана муниципалдык мүлктү менчиктештирүү процесстерин даярдоо боюнча чаралар жөнүндө» Токтому [151].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык ишмердигинин жөнгө салуусунун укуктук негиздери Кыргыз Республикасында 2000-жылы гана түзүлгөн. Экономикалык ишмердикти жөнгө салуучу өтө эле жалпы жана маанилүү мыйзам болуп Кыргыз Республикасынын Жарандык кодекси [168] жана Кыргыз Республикасынын «Мүлктүн муниципалдык менчигин менчиктештирүү» мыйзамы [152] эсептелинет.

Муниципалдык менчиктин укугу жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруу жана иш-аракети үчүн эң олуттуу мааниге ээ. Мамлекет бул институтка карата эң олуттуу маани бергендиги жөнүндө Кыргыз Республикасынын Конституциясында менчик жөнүндөгү ченемдер биринчи бөлүмдө камтылган, б.а. конституциялык түзүлүштүн негиздерине киргизилген. Кыргыз Республикасынын Конституциясында менчиктин жеке, мамлекеттик, муниципалдык жана башка формалары бирдей деңгээлде таанылат жана корголот деп белгиленген [1]. Менчик мамилелерин укуктук жөнгө салуусу – жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун эң маанилүү каражаты.

Экономикалык каражаттарды мыйзам чыгаруучулук тараптан жөнгө салуу аркылуу Кыргыз Республикасы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын финансылык өнүгүүсүнүн негиздерин, рыноктун өнүгүүсүнүн негизги багыттарын аныктайт, экономикалык жана финансылык саясаттын иш жүзүнө ашырууда укуктук негизин түзөт.

В.А. Щепачев туура белгилегендей, «негизинен жалпы элдик мүлктүн мамилелерин өнүктүрүү чөйрөсүндөгү азыркы учурдагы кырдаал мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү бийлик органдарынын ортосундагы формалдуу түрдө мүлктүн бөлүнүшү болгондугу жана ушул бөлүнүү улантылып жаткандыгы менен мүнөздөлөт [153, 141 б.].

Бул айтылганга мындай диспропорциялар бар деп кошуп айтсак болот. Бул көйгөйдү чечүү жолу жергиликтүү жалпы элдик бийликтин функцияларын ачык-айкын аныктоодо жана натыйжа катары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менчик ээси болгон мүлктүн түрлөрүн ачык-айкын ченемдик аныктоодо жатат десек болот.

Бул багыттагы белгилүү бир позитивдүү кадамдар 2011 жылда кабыл алынган «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзамы аркылуу жасалган. Мисалы, мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негизин муниципалдык менчикте болгон мүлк, жергиликтүү бюджеттердин каражаттары, ошондой эле жергиликтүү өз алдынча органдарынын мүлк укуктары түзөт.

Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын менчигинде тарыхый-маданият маанисинин категориясына карабастан тарыхый мурастагы объекттердин дагы болушу мүмкүн жана бул объекттердин жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишмердүүлүгүн жүргүзүүгө зарылдыгы болуш керек. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын менчигинде ыйгарым укуктарды жүргүзүүгө керек болгон мүлк да болушу мүмкүн [31, 204 б.].

Жарандык-укуктук чөйрөдөгү менчик институттарын жөнгө салуусу мамлекеттик деңгээлде гана жүргүзүлөт деп белгилеп кетүү зарыл, анткени

Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык [1] жарандык мыйзам чыгаруучулук мамлекеттик бийликтин карамагындагы предметтер чөйрөсүнө карайт.

Изилдөөчүлөр муниципалдык менчикти тутумдук башкаруусу негизги төрт усулдан: уюштуруучулук-укуктук, уюштуруучулук-экономикалык, финансылык жана эсеп-аналитикалык усулдардан турат деп белгилешет. Биринчи ыкма жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана кызмат адамдары тарабынан муниципалдык менчикти башкаруу маселелерин жөнгө салуучу укуктук актыларды жарыялоону туюндурат. Ал укуктук актылардын катарында, мисалы, коомдордо жана шериктештиктерде катышуу жөнүндөгү чечимдер, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын коммуналдык инфратүзүмдөрүн өнүктүрүү жөнүндөгү чечимдер, муниципалдык транспортту өнүктүрүү жөнүндө чечимдер ж.б. болушу мүмкүн [153, 46 б.].

Менчикти башкаруунун уюштуруучулук ыкмалары гана эмес, экономикалык да, финансылык да ыкмалары укуктук чечимдерди кабыл алуу аркылуу объективдештирилип, жана формалдаштырылгандыктан, бул ыкманы универсалдуу деп эсептейбиз.

Ага мүлктөрдүн реестрин жүргүзүү, аны пайдаланууну, анын инвентаризациясын пландоо, аудит ж.б.лар кирген уюштуруучулук-экономикалык ыкма бүгүнкү күнү көптөгөн муниципалдык түзүмдөрдө жетиштүү өнүккөн эмес. Аны жүзөгө ашыруу аны кабыл алууга жергиликтүү өз алдынча башкаруу ашыкча «алектенген» ченемдик актыларды эмес, тескерисинче, укук колдонуу актыларын жарыялоо менен тыгыз байланышкан. Бул ыкмага азыркы убакта биринчи кезекте көңүл буруу зарыл, мамлекеттик бийлик органдары алар үчүн тийиштүү шарттарды түзүүсү, өзүлөрүнүн ченемдик актыларында муниципалдык түзүмдөрдө ишмердүүлүктүн мындай түрлөрүн өнүгүүсүнө түрткү бере турган эскертүүлөрдү белгилеши керек [153, 46 б.].

Финансылык ыкма экономикалык ыкма менен тыгыз байланышта, бирок, муниципалдык түзүмдөрдүн кирешелери менен чыгашалары эсепке алынып, пландаштырылып турганы менен гана айырмачылык көрүнөт. Ишмердиктин бул түрү муниципалдык түзүмдөрдө жетишерлик өнүккөн, себеби ансыз төмөндө биз талдоого ала турган бюджеттик процессти жүзөгө ашырууга болбойт [153, 47 б.].

Ошентип, эсептик-аналитикалык ыкма муниципалдык түзүмдүн ишинин кайсы түрү жана менчик объектилеринин кайсы түрү киреше алып келерин, кайсынысы чыгымдарга кириптер кыларлыгын аныктоого, алардын катышын болжолдоого, жана аны эске алуу менен муниципалдык түзүмдүн өнүгүүсүнүн оптималдык планын сунуштоого мүмкүндүк берет [153, 48 б.].

Акыркы жылдардагы мыйзам чыгарууда укуктун ченемдеринин «нарксызданышы» сыяктуу негативдүү тенденция да күчөп кетти. Баарынан мурда мындай тенденция юридикалык жоопкерчиликти аныктаган ченемдердин ичинде байкалды. Мыйзам чыгаруучу кабыл алынган мыйзамдын жоболорун бузулгандыгы үчүн жоопкерчиликти аныктаган атайын ченемдерди дайыма алдын ала карайт. Бирок, көп учурда иш жалпы белгилүү көрүнүш катары болгон күнөлүү адамдар жоопкерчиликти Кыргыз Республикасынын мыйзамына ылайык тартат деген абалга алып келет. Ченемдик эрежелерди бир нече ирет окшоштуруп жазуу – дагы бир укуктук көйгөй катары мыйзам чыгаруу техниканын эң маанилүү принциптеринин бирин – укуктук эрежелердин жазуудагы укуктук ченемдердин экономиясын, кайталоолорго тыюу салууну бузат. Бул принциптерден чегинүү мыйзамдардын санынын көбөйүшүнө алып келет, укук колдонуучуга бул мыйзамдарда багыт алууда кыйынчылыктарды туудурат жана укуктук нигилизме алып келет.

Мыйзамдарды өнүктүрүү жана кодификациялоо көйгөйлөрү мамлекеттик жана муниципалдык чыгымдарды кыскартуу жана «экономиканы бюрократизациядан ажыратуу» маселеси менен тыгыз

байланышта болуш керек [155, 15 б.]. Бул үчүн мамлекеттик жана жергиликтүү бюджеттердин чыгымдарын ашыкча жана натыйжасыз административдик жөнгө салууну жана натыйжалуулугун жогорулатууну жоюу боюнча мамлекеттик бийлик органдарынын ишин координациялоо; ишкердик ишти мамлекеттик жөнгө салуунун конкреттүү формаларын колдонуу жөнүндө маселени чечүү жана аларды андан ары колдонуунун максаттуулугу жөнүндө сунуштарды даярдоо; аткаруу бийлик органдарынын, алардын бөлүмдөрүнүн жана ведомстволорго караштуу мамлекеттик мекемелердин, салык жана финансылык чөйрөнү кошпогондо, мамлекеттик контролду жүзөгө ашырууга ыйгарым укуктуу кызмат адамдарынын уруксат берүүчү жана контролдоочу функцияларын тартипке келтирүү жөнүндө сунуштарды даярдоо; ыйгарым укуктуу органдардын жана уюмдардын уруксат берүүчү жана контролдоо функцияларын чектөө маселелеринде мамлекеттик бийлик органдарынын өз-ара аракеттенүүлөрүн уюштуруу; мамлекеттик контролду жүзөгө ашырууда юридикалык жана жеке ишкерлердин укуктарын коргоо максатында уруксат берүүчү жана контролдоочу жол-жоболорду жүргүзүүнүн формаларын жана ыкмаларын жакшыртуу зарыл [31, 206 б.].

Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүү жаатында реформа жүргүзүүдө төмөнкүлөр талап кылынат:

- Уруксат берүүчү документтерди макулдашуу жана алуу жол-жобомун жөнөкөйлөтүү максатында Кыргыз Республикасынын Шаар куруу кодексинин [156] долбооруна кошумчаларды киргизүү;
- «Кыргыз Республикасындагы техникалык жөнгө салуунун негиздери жөнүндөгү» [157] мыйзамына жараша мыйзам чыгаруучу актыларды ылайыкташтыруу; «Айрым ишмердүүлүктүн

түрлөрүн лицензиялоо жөнүндөгү» [158] жобосуна жараша долбоорду ылайыкташтыруу;

- Өзүн өзү жөнгө салуу уюмдарынын ишмердүүлүгүн укуктук негиздерин аныктоо.

Азыркы убакта түзүмдүк реформаларды жүргүзүүгө, атаандаштыктын бир теңдүү шарттардын камсыз кылууга, экономикалык жигердүүлүктү жана инвестицияларды тартууга, экономикадагы субсидияларды кыскартууга, эффективдүүсүз ишканаларды санация кылууга жетишерлик кызыккандык жок болууда. Кыргыз Республикасында этаптуу түрдө мамлекеттик органдардын көзөмөлдүк жана каттоочу иш-милдеттерин бюрократизациядан ажыратуу боюнча ченемдик документтерди кабыл алуусу камсыз болуш керек.

Турак жай-коммуналдык чарба (ТКЧ) чөйрөсүн жана муниципалдык кыймылсыз мүлктү кармоо жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын карамагында болгондуктан, алар мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүүсүндө зор көйгөйдү жаратат. Андыктан турак жай-коммуналдык чарба чөйрөсүндө реформаларды жүргүзүү маселеси эчак эле пайда болгон деп айтууга болот [31, 208 б.].

Туракжай-коммуналдык чарба чөйрөсүндө реформаларды жүргүзүү маселеси көптөн бери актуалдуу болуп келе жатат. Кыргыз Республикасынын экс-Президенти турак жай-коммуналдык чарбаны реформалоо зарылдыгын бир нече ирет бөтөнчө белгилеп кеткен сөзү боюнча, «туракжай-коммуналдык чарбанын чөйрөсүндөгү реформаны кечиктирбеш керек» [159]. Акыркы жыйырма жыл ичинде турак жай-коммуналдык чөйрөсү начарлап кеткендиги баарыбызга белгилүү. Жыл өткөн сайын абалы улам начарлап кете бергендиктен, ошого жараша да аны жумушчу абалында кармап туруу үчүн каражаттын өлчөмү барган сайын өсө берет. Алсак, эгерде бардык деңгээлдеги бюджеттерден ТКЧ

дотацияларына 2000-2010 жылдары ИДӨнүн 1,3-1,7% чыгымдалса, ал эми акыркы үч жыл ичинде бул көрсөткүч 7% га жакындады.

Жылуулук менен жабдуунун негизги фонду бүгүнкү күнү 70% га, электр менен камсыздоо фонду 80% га, суу түтүк тарамдары – 60% га, канализациялык тарамдары – 60% га эскирди. Кубур түтүктөрдөгү жана жылуулук тарамдарындагы суунун жана жылуулуктун жоготуулары 20%дан 40% га чейинки өлчөмдү түзөт. Жылуулук менен жабдуунун 100 километр тарамдарына карата авариялардын саны 10-30 дан 270 чейин көбөйдү. Туракжай фондунун абалынын талдоосу көрсөткөндөй, 3 млн. кв. м. ашык жайлар кечиктирилгис капиталдык оңдоп түзөөнү талап кылат, андан тышкары 2 млн. кв. м. өлчөмдөгү жайлар кайра келбеттөөгө муктаж болууда. Мындай темп менен кете берсек, имараттардын жалпы эскирүүсү жакында 70% га жетет да, аларды такыр эле бузуп салууга туура келет. Бүгүнкү күндө Кыргыз Республикасында эскирген жана авариялык үйлөрдө 200 миңге жакын адам жашайт [160].

Шаардык турак жай сектору коммуналдык чарба сыяктуу эле, мурункудай эле бүтүндөй бою жалпы элдик бийликтин башкаруусунда турат. Бул сектор турай жайдын, турмуш тиричиликти камсыз кылуунун инфратүзүмдөрүнүн жана алардын тейлөөсүнүн төмөн сапаты, дефициттик каржылоо, каражаттарды максатсыз пайдалануу, акча каражаттарынын тикелей урдоо сыяктуу көрүнүштөр менен өзгөчөлөнөт. Ушундай кооптуу шарттардан улам, ири шаарларда, өзгөчө Бишкек шаарында кыймылсыз мүлккө болгон алып сатарлык жогору баага карабай, Кыргыз Республикасынын турак жай фонду дүйнөлүк стандарт боюнча өнүккөн өлкөлөрдүн ичинде эң ылайыксыз жана бакубат жашоону камсыз кыла албайт деп белгиленет. Кыргыз Республикасында турак жай-коммуналдык чарба эбак эле экономиканын өнүгүшүнүн токтоткучу, социалдык-демографиялык катаклизмдердин туруктуу фактору болуп калды. Акыркы жылдарда ТКЧнын эскиргендигинен ар жылдагы кыш мезгили оор натыйжалуу окуяларга алып келип жатат.

Бул багытта Батышта башка көрүнүштү байкасак болот. Айрым батыш өлкөлөрүндө ТКЧ кирешелүү бизнеске айланып калган. Албетте, секторлордун баары эле кирешелүү эмес. Мисалы, Германияда коммуналдык кызматтын ишмердиги дээрлик бүт жерде дотацияланат. Ал жакта калк коммуналдык тейлөө кызматтарын толугу менен өз учурунда төлөп турат, бул бизнес мамлекеттик же муниципалдык колдоого муктаж болгондуктан, көптөгөн өлкөлөрдө, анын ичинде Германияда, коммуналдык кызматтар жеке ишканалар эмес. ТЧК Германияда шаардык бийликтин көзөмөлүндө турат. Ал эми АКШ менен Улуу Британия – бул бизнес кирешелүү болгон өлкөлөрдүн үлгүлөрү болуп саналат [161, 74 б.].

Бир жагынан карасак, бул өлкөлөрдөгү турак жайды башкаруу тутуму кыргыздардыкынан айырмаланып тургандыктан, ушундай ийгиликке жетишкен. Алсак, европа өлкөлөрүндө турак жай чөйрөсү менчик формаларынын ар түрдүүлүгү менен мүнөздөлөт. Мисалы, менчик ээлери жана ижарачыларылар жашаган турак жай кооперативдери, батирлери ижарага берилген менчик көп батирлүү үйлөр, калктын социалдык жактан корголбогон катмары үчүн муниципалдык үйлөр, мыйзамга ылайык туракжай ээлеринин ассоциациясына бириккен батирлердин менчик ээлери жашаган көп батирлүү үйлөр-кондоминиумдар, жана башкалар [161, 74 б.]. Улуттук мыйзамдардан айырмаланып, көптөгөн европа өлкөлөрүнүн мыйзамдарында «турак жай менчик ээлеринин ассоциациясы» түшүнүгү колдонулат (кыргыздардын – «турак жай менчик ээлеринин шериктиги» түшүнүгүнө барабар). Ассоциация кондоминиумду башкаруу үчүн түзүлөт («кондоминиум» латын сөзүнөн «бирге ээлик кылуу», «биргелешип пайдалануу»). Кондоминиумдагы ар бир үй ээси ошол кондоминиумдун курамына кирген жер үлүшүнүн менчик ээси болуп саналат. Батышта, өзгөчө АКШ да, турак жай фондунун көп бөлүгү жеке менчикке кирет. Турак жай үйлөр толугу менен бир менчик ээсине, муниципалитетке, же жеке адамга таандык, же кондоминиум болот. Ал

жакта бир эле убакта муниципалдык жана жеке менчикте болгон батирлер жок [161, 74 б.].

Аны менен бирге, батирдин же турак жай эмес имараттын ар бир менчик ээси автоматтуу түрдө ассоциациянын мүчөсү болуп калат да, үй ээлеринин ортосундагы мамилелер ассоциациянын уставы аркылуу жөнгө салынат. Мындан тышкары, ар бир ассоциация уставка кошумча катары үй ээлеринин укуктарын жана милдеттерин аныктаган ички эрежелерди кабыл алат. Эске ала турган нерсе, батышта турак жай менчик ээлеринин ассоциацияларынын катышуусундагы иштер боюнча сот тажрыйбасы кеңири таралган. Мындай иштер негизинен үй ээлеринин милдеттүү төлөмдөр боюнча карыздарына же кондоминиумда белгиленген эрежелерди бузууларга тийиштүү [31, 209 б.].

Турак жай менен байланыштуу болгон кызмат көрсөтүү рыногу жакшы өнүккөн өлкөлөрдө жеке өзүнүн шаардык үйү менен башкарууда катышуу үй ээleri тарабынан артыкчылык катары түшүнүлөт. Батыш үй ээleri жашоонун сапатына жана комфортуна жумшалган каражаттарды рационалдуу жана экономдуу чыгымдалышын баалайт.

Батыш европалык өлкөлөрдө мамлекетке жана муниципалитеттерге таандык болгон турак жай фондунун үлүшү АКШга караганда өтө эле жогору. Турак жай секторунда кооперативдер орчунду орунду ээлейт. Негизинен көптөгөн турак жай үйлөргө ээ болуп алган ири уюмдар кооперативдер болуп алышкан. Кооперативдер өзгөчө скандинавиялык өлкөлөрдө кеңири таралган. Бирок акыркы он жылдыкта Европада кооперативдерди кондоминиумдарга айландыруу процесси күчөп кетти. Пай негизинде укукка ээ болгонго караганда, батирге менчик ээси болуу укугу тургунга көбүрөөк артыкчылыктарды берет. Үйдү кондоминиум катары каттатуу менен, тургундар өзүнүн турак жайынын менчик ээleri болуп калат да, анын негизинде алардын батирлери мурдагы баасынан жогору баага бааланып калат [31, 209 б.].

Турак жайды башкарууну уюштурууда, ТКЧны реформалоодо Батыштын оң тажрыйбасын колдонуу оң натыйжа берет деп эсептейбиз. Бирок Кыргыз Республикасында элдеги ар бир кишиге жылдык киреше 1100 АКШ долларын түзгөндүгүн, ал эми Россияда – 7 эсе көп экендигин эске алып, аны түздөн-түз көчүрүп алуудан алыс болуш керек. Ошого жараша да бул өлкөлөрдүн калкынын төлөм жөндөмдүүлүгү бир нече эсе жогору экендиги белгилүү [31, 210 б.]. Аны менен бирге, жогору белгилеп кеткендей, биздин турай жак фондубуздун эскирген абалын да эстен чыгарбашыбыз керек. Бул социалдык көйгөй гана эмес, турак жай секторун реформалоого тоскоолдук жараткан ири фактор болуп саналат [163].

Турак жай-коммуналдык чарбанын ишмердигин жөнгө салуунун маанилүү элементи болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдар, кызмат көрсөтүүчүлөр жана керектөөчүлөрдүн ортосунда келишимдерди түзүү тартибин, алардын шарттарынын аткарылышын көзөмөлдөө жана ошондой эле турак жай фондунун абалын жана түрлүү менчик формадагы болгон коммуналдык объектилерди көзөмөлдөө болуп эсептелинет. Бул иш-милдеттер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жүктөлөт. Бирок турак жай инспекциясынын түзүлгөн органдары көпчүлүк убакта формалдуу түрдө иш жүргүзөт, чындыгында келишимдерди түзүү тартибине жана аткарылышына, негизги фонддордун абалына контроль дээрлик бардык жерде жүргүзүлбөйт. Турак жай фондунун статусун, укуктарын жана жоопкерчилигин регламенттөөчү жетиштүү ченемдик-укуктук базанын жоктугу дал ушундай абалга кептелишибиздин себеби болуп саналат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан турак жайга жана коммуналдык кызмат көрсөтүүлөргө тарифтерди негизсиз төмөн деңгээлде кармап турушу кызмат көрсөтүүнүн сапатын бир топ төмөндөтүп салышына байланыштуу, калк үчүн аларды жеткиликтүү кылбастыгын турмуш далилдеп келе жатат. Андан тышкары, кызмат көрсөтүүлөргө төлөө боюнча карыздар болгондугуна байланыштуу,

төлөмдөрдү иш жүзүндө чогултуу белгиленген ченемден бир топ төмөн [31, 210 б.].

Турак жай-коммуналдык кызматтын стандарттык топтомун көрсөтүүгө сарптоолор экономикалык жана жаратылыш-климаттык шарттары менен бири-бирине салыштырыла турган облустар ортосунда бир топ айырмаланып турат. Кээ бир шаарларда турак жайдын ченемден ашыкча аянтына жана коммуналдык кызмат көрсөтүүлөрдү ченемден ашыкча колдонгонуна төлөө үчүн жогорулатылган коюмдар колдонулат. Мында ченемден ашыкча аянтка тарифтерди белгилөөгө карата түрдүү мамилелер бар. Алсак, турак жай аянтынын социалдык ченемин төлөөгө коюмдар жана тарифтер ошол кезектеги мөөнөткө төлөмдөрдүн чектеги деңгээлине ылайык белгиленген, ал эми турак жайдын ченемден ашык аянтына жана коммуналдык тейлөөлөрдү ченемден ашык колдонгонуна төлөөгө кийинки мөөнөткө бекитилген чектин деңгээлинде белгиленген тарифтер бар. Бир жагынан, үй ээсине кошумча кирешелерди алуусун, колдонуудагы социалдык турак жай фондун сарамжал колдонуусун камсыз кылуу, экинчи жагынан – аз камсыз болгон жарандардын, алды менен эң төмөн киреше менен социалдык ченемде жашаган турак жайларынын аянтынын ченеми бир аз ашып кеткен пенсионерлердин кызыкчылыктарын коргоо жогоруда белгиленген мамиле-аракеттердин максаты болуп саналат. Калктын мындай топтору үчүн ченемден ашыкча аянтка карата жогорулатылган төлөмдөрдү белгилөөдө же социалдык норма өзү көтөрүлүп кетерин, же ченемден ашыкча төлөмдөрдүн деңгээли чектелерин тажрыйба өзү көрсөтүп келе жатат. Кыргызстанда ТКЧны реформалоо жолунда кездешкен көйгөйлөр мурдатан эле белгилүү. ТКЧга чындап локалдык реформа жүргүзүүдө бул көйгөйлөрдүн бардыгы экинчи планга жылдырылып калган. Ал эми биринчи планга болсо, өкмөттүн программасында айтылгандай – «турак жай-коммуналдык ишканаларды финансылык оңоо», б.а. калкка финансылык жүктөмдү көбөйтүү чыккан [164, 47 б.].

ТКЧны реформалоого карата бир тараптуу финансылык мамилесинин экинчи көйгөйү болуп ТКЧнын кызмат тейлөөлөрүнүн реалдуу тапшырыкчылары болуу үчүн турган жери боюнча жарандардын биригүүсүнө эч кандай стимул сунушталбайт. Бирок тейлөөгө берилген кызматтардын сапатын жарандар өздөрү текшерип баштабаса жана өздөрүнүн субсидияларын өздөрү жумшабаса эч кандай реформаны жүргүзүүгө болбойт. Ошондуктан биринчиден жарандардын өз алдынча уюштуруусу керек, андай болбосо турак жай-коммуналдык чарбаны уюштура турган, бирок эффективдүү эмес түзүмдөрдө көрнөктөрдүн алмашуусу эле болуп калат.

Мындай бир тараптуу мамилеси менен чектелген реформанын жыйынтыктарын алдын ала айтуу кыйын эмес. Тармакка түшкөн каржы агымдарынын ара катышы башка болуп калса да эчтеке өзгөрүлбөйт. Азыр алар экөө: бири - калктан түшкөн төлөмдөр, экинчиси – бюджеттен субсидиялар. Тарифтер өскөндө, биринчи агым күчтүү болот да, экинчиси – алсызыраак болуп калат. Бирок бул тармактын ичинде эч кандай өзгөрүүлөргө алып келбейт. Экинчиден, турак жай ишканаларын тармакты монополизациялоодон кийин эмес, ага чейин менчиктештирүү - өтө кооптуу кадам, анткени бул аракет аталган сектордо бюрократиялык эмес, реалдуу рынокту түзүүнү кыйындатышы мүмкүн [162,70 б.]. Көзөмөл органдар мүмкүн болушунча төмөнкү вариант болбоо үчүн бардык күчтөрүн жумшайт: башында турак жай ишканалар «инсайдердик» баа боюнча менчиктештирилет, андан кийин алар жарандарга өз шарттарын таңуулайт жана өздөрүнүн тейлөө кызматтарынын баасын каалаганча көтөрө баштайт. Үчүнчүдөн, турак жай-коммуналдык тейлөө үчүн жарандардын төлөмдөрүнүн бардык облустарга бирдиктүү чек үлүшүн аныктоо аз камсыз жарандардын эсебинен реформаны жүргүзүүнү дегенди билгизет [31,214 б.].

ТКЧнын реформасынын дагы бир көйгөйү болуп Кыргыз Республикасынын турак жай-коммуналдык комплекстин

модернизациялоосунун көптөгөн жылдары бою жоюулбаган жасалма монополизм эсептелинет. ТКЧнын ийгиликтүү иштеши үчүн атаандаштык керек, бирок азыркы каржылоо тутумунда бул тейлөө рыногунда монополизм болбой койбойт. Турак жай-коммуналдык комплексине багытталып жиберилген ресурстар, дагы эле рационалдуу эмес чыгымдалып жатат [31,214 б.].

Коомдук пикир сурамжылоосу көрсөткөндөй, Кыргыз Республикасынын жарандарынын көпчүлүгү коммуналдык тейлөөлөрдүн бааларынын өсүшү менен алардын сапатынын жогорулашына ишенбейт – суралгандардын 63% тейлөө сапаты ошо бойдон калат деп айтышты, ал эми 11% тейлөө сапаты андан да төмөн болот. Сурамжылоо катышуучулардын 26% тейлөө сапатынын жакшыртуусуна ишенет [165].

Ошону менен бирге ТКЧнын маселелерин чечүү ыкмалары белгилүү: туракжай-коммуналдык чөйрөнүн каржылоосунун айкындуулугун камсыз кылуу керек, ар дайым ТКЧнын уюмдарынын аудитин өткөрүү керек, тарифтерди аныктоо жолжобосун иштеп чыгаруу керек. Эң аягында бул чөйрө демонополизациялоого дуушар болуш керек, ал атаандаш болуш керек.

Турак жайды кармоого жана пайдаланууга сарптоолорду көбөйтүү менен ТКЧнын көйгөйлөрүн чечүүгө жетишүү толук мүмкүн эмес. Тескерисинче, реалдуу үнөмдөөгө алып келе турган технологиялык жаңы чечимдерди издеп, табуу керек. Мындай чечимдердин бир үлгүсү катары – муниципалдык сектордо автономдук жылуулукту камсыз кылууга өтүү саналат. Жылуулук менен камсыз кылуунун автономдук тутумун ишке киргизүү энергетикалык ресурстарды бүгүнкү ЖЭБге караганда төрттөн ашык эсе үнөмдөөгө мүмкүндүк берет, ал эми коммуналдык чарбанын ишинин алкагы менен аныкталган аларды коштоочу сарптоолорду кыскартуу натыйжалуулуктун маанисин сегизден ашык эсе көбөйтөт. А бул болсо, тарифтер өссө, электр энергиясын пайдалануу көлөмү азаят, тактап айтканда, акыркы колдонуучулардын сарптоолору өссө дагы, ал анчалык

жогору болбойт дегенди туюнтат. Бул болсо ТКЧны альтернативдик реформалоонун экономикалык башкы натыйжасы болуп калат [166].

Кыргыз Республикасында турак жай-коммуналдык реформаны жүргүзүүнүн Концепциясы.

ТКЧны реформалоонун бардык концепциясы төмөнкүдөй принциптерге негизделиши керек: ТКЧ чөйрөсүндөгү кызмат көрсөтүүлөрдүн наркынын өсүшү, биринчиден, жашоо турмуштун бакубатчылыгынын, калктын реалдуу кирешесинин өсүшүнө шайкеш келиши зарыл, экинчиден, бул кызмат көрсөтүүлөргө баанын өсүшү ал кызмат көрсөтүүнүн сапатынын жогорулашы менен аны колдонгон ар бир жаранга сезилгендей бир маалда жүргүзүлүшү зарыл.

ТКЧны реформалоо экономикадагы башка тутумдук реформалардан өзүнчө эмес, электр энергетикасы чөйрөсүндөгү, газ тармагындагы реформалар, жана башка табигый монополиялардын реформалары менен бирге байланыштырылып жүргүзүлүшү зарыл. Учурда бул реформа деталдуу экономикалык иштеп чыгууга жана тийиштүү укуктук камсыздоого өзгөчө муктаж [31,216 б.].

ТКЧнын реформасы кайсы маселелерди чечүү керек? - деген суроо жаралат. Көйгөйдүн тээ түпкү теги каражаттардын жетишсиздигинде эмес, ТКЧ ишканаларында жана жылуулук менен энергияны жеткирүүчүлөрдө кырдаалды жакшыртууга стимулдардын жоктугунда экендиги байкалат. КРдын мурунку президенти пресс-конференцияда сүйлөп жатып, «рынокто монополиялык абалды ээлеп турган ТКЧлардын ишканаларына бүгүнкү күнү миллиондогон сомдор жиберилет» деп айтканы бар [167].

Сереп салсак, сапаты начар болуп туруп, ондоп-түзөө иштеринин көлөмү ошончолук жогору болгон, аны менен бирге ага сарптоолор да көп, дотациялар да жогору болгон нерселерди жакшыртуунун мааниси барбы? Керектөө канчалык жогору болсо, жеткирүүчүлөрдүн-монополисттердин кирешеси ошончолук жогору, аны менен бирге дотация да ошончолук жогору болгон энергияны үнөмдөөгө же сууну үнөмдөөгө сарптоонун

зарылдыгы барбы? Калктын өзү кызмат көрсөтүүчүлөргө кандайдыр-бир таасир этүү мүмкүнчүлүгүнө ээ болбой туруп, ТКЧнын кызмат көрсөтүүлөрүнө тапшырыкчы эмес, болгону пассивдүү колдонуучусу болгону менен кырдаал улам тереңдеп бара жатат. Демек, ТКЧны реформалоонун милдети – бул калктын 100%га чейин төлөөдөгү үлүшүн жогорулатууда эмес деп айтууга болот [162,71 б.].

Башкы милдет – ТКЧнын кызмат көрсөтүүчүлөрү алардын сапатын жогорулатууга жана сарптоолорду төмөндөтүүгө кызыкдар болгудай кылып, тармактын иштөө механизмин өзгөртүү саналат. ТКЧ тейлөө кызматтарынын тапшырык ээсинин иш милдеттери түздөн-түз калктын өкүлдөрүнө өткөрүлүп бериш керек, алар болсо тейлөө кызматын көрсөтүүчүлөрүн тандоо укугун алышат. Финансылык аспекттин мааниси субсидияларды ТКЧ ишканаларынан тургундардын өзүнө өткөрүп берүүдө болот. [162,72 б.].

Азыркы учурда реформанын бир гана түзүүчү элементи - финансылык аспект иш жүзүнө ашырылып жатат деп белгилеп кетсек болот. Бирок түзүмдүк өзгөрүүлөр болмоюн, мындай реформалоо тармактагы жагдайды жакшыртууга алып келбестен, тескерисинче, финансылык агымдардын башка жакка багытталуусуна алып келет. Ушуга байланыштуу ТКЧнын реформасын жүргүзүүгө карата башка мамиле сунушталат [162,72 б.].

Реформаны бардык жерде турай жак ээлеринин шериктиктерин уюштуруудан баштоо керек, ушул шериктиктер субсидиялардын алуучулары жана ТКЧ кызмат тейлөөлөрдүн тапшырык ээлери болуп калат. Шериктиктерди уюштуруу жарандардын өздөрүнө жүктөө керек, эгерде алар турак жай ээлеринин шериктигин түзбөсө, белгиленген бир мөөнөттөн баштап субсидиялар токтотулат, бул болсо ТКЧ нын тейлөө кызмат үчүн толук төлөмүнө өтүүнү билдирет.

Жаңы түзүлгөн ТЭШ биринчи этапта сөзсүз түрдө ТКЧ нын муниципалдык ишканаларында тейленет. Бул ишканаларга ар бир ТЭШ

үчүн субсидиялардын көлөмүн эсептеп санаш керек, техникалык жактан бул оор эмес. ТЭШ ар бир үйдүн кире беришинде жеке эсепке алуу алетин коюуга мүмкүнчүлүк алат жана реалдуу берилген кызмат тейлөөлөр үчүн төлөмдөрдү жүргүзөт. Натыйжада муниципалдык ишканалар алардын өзүнүн эффективдүүлүк эместиги менен байланышкан чыгымдарды керектөөчүлөргө – муниципалдык түзүмдөрдүн калкына жүктөө мүмкүнчүлүгүнөн ажырайт, бул чыгымдуу чарба жүргүзүүнүн ыкмалардан баш тартууга стимул болот. ТКЧ экинчи этапта кызмат көрсөтүүчүлөрдү тандоо укугуна ээ болот, ал эми субсидияларды эсептөө функциясы түзүлгөн ченемдик базага ылайык көз карандысыз органга берилиш мүмкүн. [162,73 б.].

ТКЧ реформаларынын келечегин баалоо менен төмөнкүнү айтса болот: турак жай секторунун бүгүнкү күндөгү абалында коммуникациялардын өтө эле эскиргендигинен Кыргыз Республикасында ТКЧны кирешелүү бизнеске айландырууну жакын арада максат катары кое албайт. ТКЧ реформаны жүргүзүү процессинде анын концепциясына регионалдык өзгөчөлүктөрдү, кайра түзүүлөрдү жүргүзүүдө чыккан татаалдык эсепке алуу менен өзгөрүүлөр киргизилери мүмкүн. Бирок ошону менен бирге, мурунку жылдардагы жаңылыштыктарды эсепке алуу менен реформанын стратегиялык багыты негизинен өзгөрүлбөйт десек болот [31, 216 б.].

Азыркы убакта ченемдик-укуктук актыларда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын милдеттерин аныктоо менен муниципалдык чарба жүргүзүүнүн бардык ушул маанилүү маселелери бир аз эле каралат. Ошондой болсо да, муниципалдык экономиканын өнүгүүсүнүн принципалдуу негиздери сөзсүз түрдө мыйзамда чагылдырылышы керек. Андай болбосо, бул чөйрөдөгү кыянаттыктар сөзсүз улана берет, муниципалдык экономика эффективдүү эмес болуп кала берет.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары муниципалдык менчиктин объектилерин жеке жана юридикалык жактарга убактылуу же

такай пайдаланууга өткөрүп берүүгө, ижарага берүүгө, белгилеген тартипте ээликтен ажыратууга, ошондой эле муниципалдык менчикте болгон мүлк менен башка бүтүмдөрдү жасоого, менчиктештире турган же пайдаланууга өткөрүлө турган объектилерди пайдалануу шарттарын келишимдерде жана макулдашууларда аныктоо укугуна ээ [31, 217 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мыйзамга ылайыктуу калктын кызыкчылыктарына жараша жерлерди пайдалануу шарттарын аныктай алат. Муниципалдык менчикти менчиктештирүү тартиби жана шарттары түздөн-түз калк тарабынан же жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органдары тарабынан өз алдынча аныкталат.

Мындай мамилелер Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу жаатында алып баруу предметтерин жүзөгө ашыруу менен жана ошондой эле муниципалдык деңгээлге мамлекеттик бийлик органдарынын ыйгарым укуктарын өткөрүп берүүсү менен байланыштуу.

Бул мамилелер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, мамлекеттин жана мамлекет аралык түзүмдөрдүн өз ара аракеттенүү процессинде пайда болот. Бирок жергиликтүү өз алдынча башкаруунун актыларында муниципалдык-укуктук мамилелердин субъектилеринин бийликтик таасирин аныктаган чечимдер өтө эле көп. Мында негизги басым, албетте, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана алардын кызмат адамдарынын жергиликтүү коомдоштуктун турмуш тиричилигин уюштуруусуна, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагындагы чарбакер субъектилердин иш-аракетине таасир кылууга жасалат [31, 217 б.].

Муниципалдык кызматчылар жергиликтүү өз алдынча башкаруунун атынан өзүнүн компетенциясына ылайык жана Кыргыз Республикасынын Жарандык кодексине ылайык ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырышат [168], бирок бул аларды тийиштүү мүлктүн менчик ээлери кылбайт. Мамлекеттик бийлик органдары сыяктуу эле, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мүлк жүгүртүмдө өз алдынча юридикалык жак

катары – өзүнүн артына бекитилген мүлккө карата оперативдүү башкаруунун өз алдынча буюм укугуна ээ болгон муниципалдык мекемелер катары чыга алат. Бул мүлктүн бир бөлүгү – акча каражаттары менен алар өзүнүн милдеттенмелери боюнча жооп берет. Алар менчик ээсинин– жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын укугун жүзөгө ашырууда алар ушул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын, анын казынасын түзгөн мүлкүн тескөө мүмкүндүгүнө ээ болушат. Так ушул казынанын мүлкү, биринчи иретте, тийиштүү бюджеттин каражаттары, ушундай муниципалдык менчик ээсинин анын карыздары боюнча өз алдынча мүлктүк жоопкерчиликтин базасын түзөт [169, 58 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары муниципалдык мүлктү убактылуу же такай пайдаланууга жеке жактарга жана юридикалык жактарга, мамлекеттик бийлик органдарына, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берүүгө, ээликтен ажыратууга, башка бүтүмдөрдү жасоого мыйзамдын негизинде гана укуктуу. Муниципалдык мүлктү менчиктештирүү тартиби жана шарттары мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ченемдик-укуктук актылары тарабынан аныкталат [164, 81 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары муниципалдык ишканаларды жана мекемелерди түзө алат, чарбалык коомдорду, анын ичинде жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү боюнча ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн керек болгон муниципалдар аралык чарба коомдорду түзүүгө катыша алат, андан тышкары, муниципалдык ишканалардын жана мекемелердин максаттарын, ишмердигинин шарттарын жана тартибин аныктайт, алардын уставдарын бекитет, ошол ишканалардын жана мекемелердин жетекчилерин кызматка дайындайт жана кызматтан бошотот, белгиленген тартипте алардын иш-аракеттери жөнүндөгү отчетту угат [164, 81 б.].

Рынок шарттарында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын социалдык-экономикалык өнүгүүсү эми борбордон жана жергиликтүү

бийликтерден эмес, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жеке ресурстарынан көз каранды болот. Мында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагында жүргүзүлүп жаткан экономикалык саясатка зор жоопкерчиликти жүктөп турса дагы, өсүп келе жаткан экономикалык өз алдынчалуулук жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына көбүрөөк демилгелерди көрсөтүүгө мүмкүндүк берет. Жергиликтүү бюджеттердин тартыштыгын чечүү багыттарынын бири - жергиликтүү инвестициялык программаларды жүзөгө ашыруу, муниципалдык зайымдарды чыгаруу менен мамлекеттик бийлик органдарынан көз карандуулукту азайтуу саналат [170, 157-158 б.].

Муниципалдык зайым - бул жергиликтүү бюджет таңкыстыкка кабылган учурда же карызкор баалуу кагаздардын жардамы менен бюджеттен тышкаркы максаттарга жергиликтүү башкаруу органдары тарабынан финансылык ресурстарды тартып келүү. Ошентип, муниципалдык зайым муниципалдык баалуу кагаздарды, эреже катары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын милдеттенмеси камтылган облигацияларды белгиленген мөөнөттөн кийин чыгаруу жана сатуу, белгиленген шарттар келгенде белгиленген акча каражаттарын төлөп берүүнү же кайсы-бир материалдык байгерлик берүү аркылуу жүзөгө ашырылат [170, 157-158 б.].

Мындай баалуу кагаздардын чыгарылышы аркылуу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары кошумча финансылык ресурстарды тартат. Алар жергиликтүү бюджетти жетишпеген каражаттар менен убактылуу толтурууга, түрдүү муниципалдык программаларды насыялоо үчүн пайдаланылат. Белгилеп кетүүчү нерсе, киреше алуу муниципалдык зайымдын максаты болбойт.

Муниципалдык зайым боюнча кирешелик коюм адатта жогору эмес, ал эми жүгүртүү мөөнөтү адатынча узак болгондуктан, финансылык ресурстар анын жардамы менен салыштырмалуу жагымдуу шарттарда тартылат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органы же анын

атайын түзүмдүк бөлүмү тартылган каражаттарды пайдалануунун натыйжалуулугун жана жана максаттуу мүнөзүн контролдойт. Муниципалдык зайымды чыгаруу жөнүндөгү маселени чечүүдө анын баасын аныктоо маанилүү болуп саналат, тактап айтканда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы ресурстарды тартуу үчүн канча төлөш керек экендигин аныктап алуу зарыл. [170, 157-158 б.].

Муниципалдык зайымдардын чыгарылыш максаттары ар түрдүү болушу мүмкүн. Баарынан көп учурда бюджеттин убактылуу тартыштыгы болгондуктан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бул ыкманы колдонушат, мисалы, айыл чарба өндүрүүчүлөргө аванстык төлөмдөрдүн зарылдыгына байланыштуу болгон учурларда ж.б.

Мурун жайгаштырылган зайымды жоюу зарылдыгы – бул такыр башка учур. Муниципалдык зайымдар көпчүлүк учурларда инвестициялык программаларды жана жергиликтүү өз алдынчанын долбоорлорун, мисалы турак-жай курулушунун же жолду реконструкциялоонун программаларын каржылоо максатында чыгарылат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында муниципалдык зайымдарды жүргүзүү маселелерин жөнгө салуучу комплекстүү актылар чыгарылбастыгын тажрыйба көрсөтүп келди. Эреже катары, ар бир учур боюнча, тактап айтканда, ар бир муниципалдык зайымга атайын ченемдик база иштелип чыгат [31, 221 б.]. Бул чөйрөдө чыгып келген көйгөйлөр, муниципалдык зайымдын жагдайындай эле, бул институттун чегинде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жалпы элдик-укуктук жана жеке укуктук иш милдеттери кайрадан кайчылашып кеткендиги менен байланыштуу. Демек, иш жүзүндө кыянаттык кылуу мүмкүндүктөрү чоң, жана ушундай жагдайда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана кызмат адамдарынын иш-аракеттерин жана чечимдерин мамлекеттик көзөмөлдөөсү керек. Эскерте турган нерсе, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн милдеттенмелери боюнча бүт өзүнүн мүлкү

менен, баарынан мурда, бюджет каражаттары менен жоопкерчиликти өз моюнуна алат.

Ошондуктан бул жааттагы туура эмес аракеттердин социалдык баасы өтө жогору, ошондуктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана кызмат адамдарынын иштерине андан аркы мамлекеттик контролдун эле механизмдерин гана эмес, алдын ала контролдун элементтерин да, анын ичинен, зайымдарды мамлекеттик бийлик органдары менен макулдашуунун милдеттүүлүгүн, компетенттик финансылык органдардын жана көз карандысыз эксперттердин корутундусун алуунун милдеттүүлүгүн да орнотуу зарыл болуп саналат. Муниципалдык зайымдарды тартуу мүмкүнчүлүгүнө тиешелүү болгон эң маанилүү маселелер жалаң гана муниципалдык укуктук актынын деңгээлинде эмес, тескерисинче, мыйзам деңгээлинде жөнгө салынышы керек. Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн карыз алуу мүмкүндүгү азырынча мыйзам тарабынан чектелген: муниципалдык зайымдар ички гана боло алат [31, 221 б.].

Карыз алуунун эл аралык рыногуна чыгуу мүмкүндүгү болгон шартта гана муниципалдык экономикага олуттуу инвестицияларды тартуу мүмкүн. Мындай мамиленин натыйжалуулугу эл аралык иш тажрыйба менен да ырасталган, көптөгөн батыш өлкөлөрдүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, мисалы Франциянын же Нидерландынын органдары тышкы инвестициялык зайымдарды тартууга укуктуу. Бирок ошону менен бирге, мамлекеттик бийликтин органдары, өзүнүн тескөөсүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ушул чөйрөдөгү иш-аракетин көзөмөлдөөнүн натыйжалуу механизмдерине ээ болуушу керек [171, 89 б.]. Жалпы жонунан, В.А. Щепачевдун муниципалдык карыз алуулардын рыногу азыркы күндө түйүлдүк абалында турат деген пикири менен макул болууга болот. Муниципалдык сферага зайымдык финансылык ресурстарды тартууну чектөөчү жана ошону менен муниципалдык түзүмдөрдүн өнүгүүсүн токтотуучу

себептерди жоюу үчүн бийликтин бардык деңгээлдеринин катышуусу өтө зарыл. [172, 46 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттик бийликке киргизүү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын менчикти башкаруу жаатындагы ыйгарым укуктарын белгилүү кеңейиши менен коштолорун баса белгилемекчибиз. Бул факты боюнча Кыргыз Республикасынын мурдагы Президенти да төмөнкүдөй белгилеп кеткен: «Чакан бизнести өнүктүрүүнүн, жерлерди эффективдүү пайдалануунун эсебинен жергиликтүү өз алдынча башкарууда бюджетти түзгөн булактарды түзүүгө мүмкүнчүлүк болушу өтө маанилүү» [173]. Мындай мамиле жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүнүн чарба маселелерини чечүүдөн башка, аларга жүктөлгөн мамлекеттин экономикалык саясатын жүзөгө ашыруу менен байланышкан маселелерди чечүү керектиги менен түшүндүрүлөт. Ошону менен бирге, мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик маанидеги маселелерди чечүү үчүн берилген ресурстарды башка максат менен пайдалануусун болтурбоого аракет көрүп келишет. Так ушул себептен улам «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] Кыргыз Республикасынын Мыйзамы максаттуу дайындоо боюнча муниципалдык мүлктүн түрлөрүн киргизген жана муниципалдык мүлктүн тизмегин деталдуу аныктоо аракетин кылат. Бирок, укуктук жөнгө салууну көрсөтүлгөн формада иш жүзөгө ашыруу бул азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекет тарабынан толук «жутуп кетүү» максатын, мамлекеттик керектөөлөргө аны толук баш ийдирүү максатын өз алдында койбойт. Жогоруда белгилегендей жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында жергиликтүү чарба маселелерин чечүү үчүн жетишерлик көп ресурстар жана мүмкүнчүлүктөр бар. Мындан тышкары, ушуга окшогон жөнгө салуу мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардан муниципалдык ресурстардын эсебинен өткөрүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарууну талап

кылууга жолтоо кылуучу тосмолорду түзүү менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына белгилүү кепилдиктерди түзөт [31, 224 б.].

4.2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансы ресурстарын түзүүдө мамлекеттик бийлик органдарынын катышуусу

А.Кожошев туура белгилегендей, «жергиликтүү өз алдынча башкаруунун чоң көйгөйү болуп анын өзүнүн кирешелүү базасынын жетишсиздиги болуп келе жатат. Бирок так ушул жергиликтүү бийлик органдарынан калк мыйзамдардын аткарылышын да, турак жай-коммуналдык чарбанын иштери үчүн да жооп сурайт» [174, 27 б.].

Жергиликтүү финансылык ресурстардын жыйындысы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизин түзөт. Муниципалдык укуктун институту катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизи жергиликтүү акча каражаттарын түзүү, бөлүштүрүү жана пайдалануунун тартиби жана жолжобосун жөнгө салуучу укуктарынын жыйындысы болуп саналат [31, 230 б.].

Белгилеп кеткендей, муниципалдык укук – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана бул ченемдерди өз алдынча тармакка обочолонткон ал жөнүндөгү мыйзам чыгаруучулуктун өнүгүүсүнүн натыйжасында келип чыккан туунду түзүм.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизи төмөнкү себептер боюнча муниципалдык укуктан институту катары караса болот. Укуктук институт – бул коомдук мамилелердин же алардын кандайдыр бир курамчаларынын, сапаттарынын салыштырмалуу өз алдынча болгон жыйындысын жөнгө салуучу өз ара байланышкан ченемдердин тутуму. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизин муниципалдык укуктун өзүнчө укук институтуна обочолотуусунун юридикалык чен белги болуп үч белги боло алат [31, 231 б.]. Биринчиден, жергиликтүү өз алдынча башкаруу деңгээлинде финансылык укуктун ченемдерин менен жөнгө салынган укуктук мамилелердин окшоштугу, бир түрдүүлүгү. Бүтүндүү түзүм катары бул укуктуу институт мазмуну жактан бирдиктүүлүгү менен мүнөздөлөт, бул мазмун окшош жалпы жоболордо жана категорияларда, мисалы, «Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү

өз алдынча башкаруунун финансылык негиздери жөнүндөгү» мыйзамда көрсөтүлөт [175]. Экинчиден, бул институттун чегинде бар болгон коомдук мамилелерди жөнгө салуунун бардык тараптуулугу. Аны курам түзүүчү ченемдери дефинитивдүү, милдеттендирүүчү, тыюу салуучу жана топтомдо коомдук мамилелердин тийиштүү группасын укуктук жөнгө салуусун толук бойдон камсыз кылат. Үчүнчүдөн, мыйзамдардын жана башка ченемдик-укуктук актылардын бөлүмдөрүндө, бөлүктөрүндө жана башка түзүмдүк бирдиктерде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизинин институтун түзүүчү ченемдердин формалдуу обочолонушу.

Белгилеп кетүүчү нерсе, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун финансылык негизинин институту муниципалдык укук тармагындагы эң маанилүү болгон татаал укуктук түзүмү болуп саналат. Ошону менен бирге укуктук институтунун түшүнүгү укук теориясында бир маанилүү эмес. Ал татаал укуктук түзүмдөргө да, бир түрдүү, мазмуну жагынан жакын болгон ченемдердин жетишерлик тар группаларына да колдонулса болот. Ченемдердин укуктук институтка биригүүсүнүн башкы чен белгиси болуп алар аркылуу жөнгө салынган коомдук мамилелеринин чөйрөсүнүн бир түрдүүлүк белгиси, аларга жалпы болгон укуктук өзгөчөлүк.

«Бюджет» термини эки мааниде колдонулат. Бир жагынан, бул экономикалык категория болсо, экинчи жагынан – укуктук категория болуп саналат. Экономикалык категория катары бюджеттин да эки тарабы бар – материалдык жана социалдык тарап. Материалдык жактан алганда, бюджет бул акча каражаттарынын борборлоштурулган фонду болуп саналат, ал эми социалдык жактан – бул акча каражаттарынын борборлоштурулган фондун чогултуу жана пайдалануу менен байланышкан экономикалык мамилелердин тутуму. Укуктук көз караш жактан, жергиликтүү бюджет бул акча каражаттарды чыгымдалышын уруксат берүүчү жана бекитүүчү муниципалдык түзүмдүн негизги ченемдик акты болуп эсептелинет [176, 125 б.].

Мурункудай эле жөнгө салуучу кирешелердин чегерүүлөрү басымдуулук кылып турат, булардын ченематтары жыл сайын өзгөрүлүшү мүмкүн, ал эми бул ар түрдүү деңгээлдеги бюджеттер ортосундагы өз ара мамилелердин туруктуулугун камсыз кылбайт.

Демек, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бюджеттик өз алдынчалыгынын мыйзамдык аныктамасына карабастан, алар чындыгында өздүк бюджеттик ресурстарга ээ эмес, баарынан мурда, бул мамлекеттик бийлик органдары мыйзам чыгаруучулуктун таламдарын сактабагандыгынан келип чыгат. Жергиликтүү бюджеттердин накта өз алдынча тутумун түзүү үчүн бул принципти жүзөгө ашыруунун укуктук механизмин түзүү керек, алардын аткарылышынын кепилдиктер тутумун түзүү керек, бул кепилдиктер бейукук чечимдерин кабыл алууда күнөөлүү болгон кызмат адамдарына карата болгон тартип жоопкерчилигин тартуу жана мыйзамдын жазма буйруктарын аткарбагандыгы үчүн материалдык жоопкерчиликти тартуу мүмкүндүгү менен бекемделиш керек [177, 407б.].

Эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы отчет берүүгө милдеттүү болсо, демек, анын отчету бекитилбөөсү мүмкүн, натыйжада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органына жоопкерчилик жүктөлүшү мүмкүн. Ошондой болсо да мындай механизмдердин бар болушу актанган деп тааныса болот. Өнүккөн жергиликтүү өз алдынча башкаруу жалпы каражаттардын чыгымдалышынын үстүндө кеңири коомдук көзөмөлдү жүргүзүүнү болжолдойт. Алсак, Улуу Британияда жергиликтүү бюджеттердин аткарылышы жөнүндөгү отчеттор расмий түрдө жарыяланат, жана британдык муниципалитеттин каалаган тургуну жергиликтүү бюджеттен чыккан кайсы гана чыгымдар болбосун ошол боюнча кайрылып, каалаган маалыматты толук түрдө алууга укуктуу. Мындай шарттарда жергиликтүү өз алдынча башкарууга карата мамлекеттин көзөмөлү минималдуу экендиги ачык көрүнүп турат [31, 232 б.]. Ошентсе да, Улуу Британия андан баш тартпай жатат. Өкмөт органдарынын көзөмөл принциби жергиликтүү бюджеттердин

каражаттарынын чыгымдоо маселелерини маанилүү бөлүгүн – түзүмдүк пландарды, инвестициялык программаларды камтыйт. Ошону менен бирге көзөмөл алдын ала мүнөзгө ээ: жергиликтүү бюджеттердин каражаттарын чыгымдоо үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тийиштүү министрдин алдын ала жактыруусун алыш керек [178, 88 б.].

Жергиликтүү бюджеттин түзүмү эки элементтен - кирешелердин беренесинен жана чыгымдардын беренесинен турат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өздүк финансылык ресурстары жана жогору жакта турган бюджеттерден түшкөн акча каражаттар бюджеттин кирешелер беренесинде топтолот. Жергиликтүү бюджеттерде жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын жүзөгө ашырууга багытталган кирешелер жана мыйзам тарабынан аларга өткөрүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жүзөгө ашырышын камсыз кылуу үчүн берилген субвенциялар, ошондой эле белгиленген кирешелердин жана субвенциялардын эсебинен жүзөгө ашырылуучу жергиликтүү бюджеттин тийиштүү чыгымдары болуп бөлүнүп, алдын ала караштырылган [31, 234 б.].

Муниципалитеттердин өздүк кирешелери келип чыгуу техникасынын белгиси боюнча жалпы элдик укуктуу жан жеке укуктуу болуп бөлүнөт. Жалпы элдик укуктууларга администациялык жол менен алынган кирешелер тиешелүү: жергиликтүү салыктар, жыйымдар жана жазапулдар. Жеке укуктуу кирешелер болуп рыноктук, жарандык-укуктук мамилелердин субъектиси катары болгон жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын тарабынан алынган каражат түшүүлөр саналат. Бул топко муниципалдык мүлктү менчиктештирүүдөн, муниципалдык мүлктү ижарага берүүдөн, жергиликтүү зайымдардан жана лотереялардан, тышкы экономикалык ишмердүүлүктөн түшкөн каражаттар, ишканалардын жана уюмдардын уставдык капиталындагы муниципалдык үлүштөн дивиденддер кирет [31, 234 б.].

Жергиликтүү бюджеттин эң маанилүү кирешелүү булактары болуп жергиликтүү салыктар болуш керек, бул салыктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан белгилөө укугу Кыргыз Республикасынын Конституциясында бекитилген. Салыктарды экономикалык саясаттын каражаты катары карап жатып, алардын экономикалык өсүшүнө болгон таасири эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарда салыктык жүктү бейургаал көбөйтүү саясаты жүргүзүлсө салыктардын киреше булагы катары болгон ролунун тескери пропорционалдуу болуп калышын белгилеп кетүү керек. Бул чөйрөдө аймактын экономикалык өнүгүүсүн өбөлгөлөөгө түздөн-бүз түрткү берүүчү иштиктүү курал болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруу аймагында алынуучу жыйымдардын жана салыктардын коюмун аныктоо саналат. Бир тарабынан алганда, бул коюмдар канчалык төмөн болсо, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикасы ошончолук натыйжалуу өнүгөт, бирок, башка жагынан алганда, тез аранын ичинде каржылоону талап кылган социалдык курч көйгөйлөр көпчүлүк учурларда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын коюмдардын өлчөмүн чоңойтууга аргасыз кылат. Жергиликтүү салыктардын коюмдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органынын чечимин кабыл алуу жолу менен белгиленет [31, 234 б.].

Кыргыз Республикасынын Салык кодексине ылайык жергиликтүү деп Кодекс жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдарынын ченемдик укуктук актылар аркылуу белгиленген жана Кодекске ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдарынын ченемдик укуктук актылары аркылуу мыйзамдык күчүнө киргизилген жана тийиштүү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аймагында төлөөнүүгө милдетүү болгон салыктар жана жыйымдар таанылат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдары тарабынан жергиликтүү салыкты белгилөөдө ченемдик укуктук актыларда салык салуунун төмөнкү элементтери аныкталат: Кодекс

аркылуу белгиленген чектердеги салык коюмдар, салыкты төлөө тартиби жана мөөнөтү, ошондой эле бул жергиликтүү салык боюнча отчеттуулук формалары. [31, 234 б.]. Салык салуунун башка элементтери Кыргыз Республикасынын Салык кодекси менен гана белгиленет. Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү салыктардын коюмдарын белгилөө жана өзгөртүү укугунда катуу чектелген.

Мындай мамиленин оң жагы жарандын укуктарын коргоо менен, салыктарды төлөөдө конституциялык жактан белгиленген милдеттердин чектерин так аныктоосу менен байланыштуу. Бул чектөөлөр Кыргыз Республикасынын бүткүл аймагында салык тутумунун бирдиктүүлүгүн камсыз кылууга талап коет. Мындай чечимдин терс жагы жергиликтүү бюджеттер кошумча кирешелүү булактардан ажырап калат.

Жергиликтүү салык салуунун өзгөчөлүгү жергиликтүү салыктар мындайча айтканда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарга карата ошол муниципалдык түзүмдүн аймагында жашаган шайлоочулардын ишениминин «лакмус кагазы» болот. Шайлоочулардын өздүк эсебинен каржыланган турмуш тиричилик мсаелелери кандай чечилип жаткандыгы тууралуу көз карашын негизинен, муниципалдык түзүмдүн кызмат адамдарынын шайлоо процессинде билинет [180, 271 б.].

Жергиликтүү бюджеттин кирешелүү булактардын арасынан жергиликтүү салыктардын мааниси жөнүндө төмөнкү маалыматтар боюнча баа берсе болот: Кыргыз Республикасы боюнча жергиликтүү бюджеттерде жергиликтүү салыктын үлүшү 15% дан ашпайт, ошол эле убакта чет мамлекеттердин жергиликтүү бийлик органдарынын түзүмү төмөнкүдөй:

1. АКШда жергиликтүү салыктар – 65, мамлекеттик субсидиялар – 23, башка булактар – 12.
2. Японияда – жергиликтүү салыктар – 41,6, мамлекеттик субсидиялар – 40, - 40, башка булактар – 27,4.

3. Францияда – жергиликтүү салыктар – 41,7, мамлекеттик субсидиялар –33,8, башка булактар –24,5.

4. Бельгияда жергиликтүү салыктар – 30, мамлекеттик субсидиялар – 54, башка булактар – 10.

5. Данияда жергиликтүү салыктар – 36, мамлекеттик субсидиялар – 44, башка булактар – 10 [181, 1-12 б.].

Жергиликтүү салыктардын иштешинин жыйынтактары боюнча, бүгүнкү күндө аларды киргизүүнүн натыйжалуулугу жөнүндө жыйынтык чыгарса болот. Алар бүгүнкү күнү жергиликтүү бюджеттердин киреше бөлүгүн түзүүгө эч кандай таасир этпейт жана каражаттарды колдонуунун максаттуу мүнөзүнө ээ эмес.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан кабыл алынган салык салуу боюнча укуктук баардык актыларды жалпылоо, аларга тыгыз талдоо жүргүзүү, эксперттен өткөрүү жана моделдик актыларды иштеп чыгуу зарылдыгы бар. [31, 238 б.]. Мындай иштин зарылчылыгы Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайыкташтыруу менен байланыштуу.

Жергиликтүү салыктардан жана жыйымдардан түшкөн кирешелер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын Кыргыз Республикасынын салыктар жана жыйымдар жөнүндөгү мыйзамдарына ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк органдарынын чечимдери менен белгиленген салыктык коюмдар боюнча, ошондой эле ченемдик чегеримдер боюнча бюджеттерге киргизилет. Ошол аймактар үчүн бирдей болгон, өкүлчүлүк органдын ченемдик укуктук актылары менен белгиленген ченемдик чегеримдерге ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тутумуна кирген аймактардын бюджетине Кыргыз Республикасынын салыктар жана жыйымдар жөнүндөгү мыйзамдарына ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бюджеттерине кирүүгө жаткан жергиликтүү салыктардан жана жыйымдардан түшкөн кирешелер киргизилиши мүмкүн [31, 239 б.].

Эгер өкүлчүлүк органдарын түзүү өкүлчүлүк органдын курамына кирген аймактардын башчыларын же өкүлчүлүк органдарынын депутаттарын кооптация жолу менен жүргөн учурда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын бюджетинин жеке кирешесинин курамына жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын курамына кирген аймактардын бюджеттеринен муниципалдар ортосундагы мүнөздөгү жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүгө берилген субвенциялар киргизилет [31, 239 б.]. Айтылган субвенциялардын өлчөмү жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү орган тарабынан ошол жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бардык аймактарга бирдиктүү болгон ченемат боюнча бир тургунчунун башына же бюджеттик тейлөөлөрдүн керектөөчүсүнүн башына эсеби менен аныкталат. Жергиликтүү бюджеттердин жеке кирешелеринин курамы мыйзам ченемдери менен белгиленген жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмегин өзгөрткөн же Кыргыз Республикасынын салыктар жана жыйымдар тутумун өзгөрткөн учурда гана “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” Кыргыз Республикасынын мыйзамы менен өзгөртүлүшү мүмкүн. Жергиликтүү бюджеттердин жеке кирешелеринин курамын өзгөртүү кезектеги финансылык жылдын башынан баштап, бирок ал кабыл алынгандан кийин үч айдан эрте эмес күчүнө кирет. Жергиликтүү бюджеттердин кирешелерине жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан аларга мыйзамдар менен берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга берилүүчү субвенцияларда киргизилет. Чегеримдердин ченематтарына ылайык салыктардан жана жыйымдардан түшкөн кирешелерди бөлүштүрүү боюнча операцияларды эсепке алуу Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында белгиленген тартипте жүзөгө ашырылат.

Мындай жөнгө салуу жергиликтүү бюджеттердин толушуна көбүрөөк көмөк көрсөтөт.

Бирок бул дагы жергиликтүү маанидеги маселелерди толук каржылоого жетишерлик көлөмдө болгон кирешелердин өздүк булактарын камсыздоонун фундаменталдык көйгөйүн чече албайт. Эгерде мындай максат ишке ашпаса, анда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз алдынчалыгы декларативдүү болот. Жашоонун минималдык социалдык стандарттарын аныктоо жана жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин көлөмүн ушул стандарттардан улам белгилөө, андан бул кирешелер түшүп жаткан булактарды туруктуу негизде жергиликтүү бюджетке бекитүү аталган маселени чечүүгө жардам берээри анык [188, 61 б.].

Жергиликтүү бюджеттердин каражаттарын чыгымдоо маселелерин жөнгө салуучу бюджеттик мыйзам чыгаруунун жоболору ар дайым өзгөрүлүп, такталып, мыктыланып турат. Бул жеке же юридикалык жактарга, мамлекеттик бийлик органдарына, чет мамлекеттерге, эл аралык уюмдарга жана башка субъекттерге. жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан ченемдик укуктук акт, келишим же макулдашуу аркылуу белгиленген жергиликтүү бюджеттин каражаттарын берүү милдеттүүлүгүн билдирет. Жергиликтүү бюджеттин чыгымдарын түзүү мамлекеттик бийлик органдарынын, жергиликтүү башкаруу органдарынын аларды аткаруу Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына, эл аралык жана башка келишимдерге жана макулдашууларга ылайык тиешелүү бюджеттердин каражаттарынын эсебинен кезектеги финансылык жылы жүзөгө ашырылышы керек болгон, мыйзамдар менен белгиленген ыйгарым укуктарын чектөө менен шартталган чыгымдардын милдеттенмелерине ылайык жүзөгө ашырылат [184, 27 б.].

Белгилеп кетүүчү факт, кирешелүү булактардын чыгымдоо милдеттенмелерге шайкештик чен белгилери даана эмес, шарттуу болуп, ошондуктан алардын чыныгы шайкештигин камсыз кылууга мүмкүндүк бере албайт. Бул так эместиктин себеби социалдык камсыздоонун ченематтары белгиленген эместикте жатат.

Жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдөн улам пайда болгон чыгымдык милдеттенмелер жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан өз алдынча белгиленет жана жергиликтүү бюджеттин өздүк кирешелеринин эсебинен аткарылат. Айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруунун негизинде пайда болгон чыгымдоо милдеттенмелер компенсациялар фондундагы субвенциялардын эсебинен аткарылат [182, 41б.]. Ошону менен бирге мамлекеттик бийлик органдарынын компетенцияларына тийиштүү маселелерди чечүү менен байланышкан чыгымдоо милдеттенмелерин белгилөөгө жана аткарууга жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары укуктуу эмес.

Мыйзам чыгаруучунун мындай мамилеси олуттуу көйгөйлөрдү туудурат, алардын башкысы болуп утурлама финансы агымдардын пайда болушу эсептелинет. Бул өзгөчө дотациялык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына туура келет, анткени алар биринчиден салыктарды жана башка төлөмдөрдү жыйнашат, андан кийин мамлекеттик деңгээлге которулат, анан мамлекеттик бийлик органдарынан бюджеттин чыгымдарын жабуу үчүн жергиликтүү субвенцияларды жана дотацияларды алышат. Акча каражаттардын бир деңгээлден башка деңгээлге которуу менен байланышкан мындай тутум дайыма натыйжалуу боло албастыгы белгилүү. Мындан тышкары, акча каражаттары «чоң жолду» канчалык басып өтсө, аларды кыянаттык менен колдонуу жана натыйжасыз пайдалануу үчүн ошончолук көбүрөөк мүмкүнчүлүк түзүлөт. Андыктан бюджеттик тутумга мурункудай эле ачыктык, тактык, айкындуулук жетишпейт [182, 42 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары бир катар бюджеттик ыйгарым укуктарга ээ, ошондо да түрдүү типтеги муниципалдык түзүмдөрдүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ыйгарым укуктары бирдей эмес. Мисалы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары долбоорду түзүү жана кароо тартибин аныктоо, жергиликтүү бюджетти бекитүү жана аткаруу, анын аткарылышына көзөмөлдөө

жүргүзүү жана аткарылышы жөнүндө отчетту бекитүү, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун чыгымдоо милдеттенмелерди белгилөө жана аткаруу, жергиликтүү бюджеттерден бюджет аралык трансферттерди берүү тартибин аныктоо, муниципалдык карыз алуулар боюнча компетенцияларына энчилүү.

Ал эми жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жогоруда айтылган ыйгарым укуктардан тышкары жергиликтүү өз алдынча бюджеттерге жергиликтүү салыктардан жана жыйымдардан болгон чегерүүлөр ченематтарын белгилейт, бюджеттен бюджет аралык трансферттердин берүүнүн тартиби жана шарттарын аныктайт, муниципалдык аралык мүнөздөгү жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүгө бюджеттерден субвенцияларды берүү максатын жана шарттарын аныктайт ж.б. [182, 67 б.].

Мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын жүзөгө ашыруусуна жергиликтүү бюджеттердин чыгымдарын жүргүзүү тартиби.

Мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын жүзөгө ашырууга болгон жергиликтүү бюджеттердин чыгымдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын укуктук ченемдик актылары аркылуу жөнгө салынат.

Жогорулардан улам, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жергиликтүү бюджеттердин каражаттарын дайыма эле өз алдынча башкара бербейт деген жыйынтык чыгарууга болот. Бул болсо, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары каржылоонун кайсы бир багыттарын – өнөр-жайдын, социалдык инфратүзүмдүн, транспорт тутумунун жана муниципалдык түзүмдөгү коммуникациянын ж.б. багыттарын камтый алган чыгымдардын айрым гана беренелерин өз алдынча аныктоого укугу бар дегенди билдирет [182, 67 б.]. Бирок

жергиликтүү бюджеттердин негизги параметрлери мамлекеттик бийлик органдары менен макулдашууга тийиш, бул жергиликтүү бюджеттик тутумдун өз алдынчалыктын принцибин чектейт. Жергиликтүү бюджеттердин чыгымдарынын айрым түрлөрү макулдашууну талап кылат. Кыргыз Республикасынын финансы министрлиги жана анын аймактык бөлүмдөрү жергиликтүү бюджеттин аткаруу процессин дайыма көзөмөлдөп турат [31, 241 б.]. Ошентип, жергиликтүү бюджеттик тутум Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бюджеттик тутуму менен тыгыз байланышта, ал өз алдынча эмес, жана анын чегиндеги акча каражаттардын топтолушу жана сарпталышы мамлекет жактан катуу көзөмөлдө турат.

Бул жоболор чындыгында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалык принцибине дал келбегендигине карабастан, алардын болушу керек деп кабыл алуу керек, анткени жарандык коом институттардын өнүгүү жактан жетилбегендик абалы жалпы укуктук тартипте чогултуп алынган ресурстардын сарпталышына тийиштүү коомдук көзөмөлдү жүргүзүүгө мүмкүндүк бере албайт.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун бир катар органдарында жергиликтүү бюджеттик түзүлүш жана бюджетти даярдоо жол-жобосун бекиткен бюджеттик процесс боюнча жоболор кабыл алынган. Колдонуудагы мыйзамдарга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагындагы бюджеттик процесси тууралуу жобону кабыл алат жана бул жободо бюджеттик кароо жана бекитүү тартибин бекитет.

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамына [139] бюджеттик процессти жөнгө салууга принципалдуу өзгөртүүлөр киргизилген. Алды менен бул өзгөртүүлөр жергиликтүү бюджеттик процессти мамлекеттик бийлик органдары же алар дайындаган кызмат адамдары тарабынан түздөн түз аткаруу мүмкүн болуп калгандыгы менен байланышкан. «Жергиликтүү өз алдынча

башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына [139] ылайык, эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иши отчеттук финансылык жылы мөөнөтү өтүп кеткен карыздар анын жеке кирешесинен ашып түшүшүнө алып келсе, эгерде бюджет 50 же андан ашык пайызга аткарылбаса, ошондой эле өкүлдөнгөн мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткарууга бөлүнгөн субвенциялар максатсыз пайдаланылса, же мыйзамдарды бузуу фактысы сот тарабынан аныкталса жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өзүлөрүнүн бюджеттик укуктарынан ажыратылышат. Бул укуктар мамлекеттик бийлик органдарына өтүп кетет, ал ар кандай финансылык маселелери боюнча, анын ичинде бюджеттин жаңы долбоорун түзүү маселеси боюнча да ченемдик укуктук актылардын долбоорлорун иштеп чыгарып жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына киргизгенге укугу бар. Эгерде жергиликтүү бюджет жөнүндөгү чечимге өзгөрүүлөрдү киргизүү жөнүндөгү чечимдин даярдалган долбоору бир ай мөөнөттүн ичинде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүк орган тарабынан кабыл алынбаса же администрациянын башчысы менен макулдашылбай өзгөрүүлөрдү киргизүү менен кабыл алынса, бул жобо Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык келбейт, анткени Конституцияга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу жергиликтүү бюджетти өз алдынча түзөт жана бекитет.

Жергиликтүү маанидеги финансылык маселелерди чечүү процессине жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын түздөн-түз катышуусунан тышкары, мамлекеттин жергиликтүү финансылык тутумуна башка негизги таасир кылуу механизми бар – бул бюджеттик ресурстарды бөлүштүрүү менен байланышкан мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ортосундагы мамилелер. Жергиликтүү бюджеттерге карата болгон бюджет аралык мамилелер бир катар принциптерге негизделет:

- Ар бир бюджетке кирешелерди бөлүштүрүү жана бекитүү принциби;
- Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча органдардын ыйгарым укуктарынын чыгымдарын сактоо принциби;
- Бюджеттер ортосундагы кирешелерди бөлүштүрүү ченематтарын узак мөөнөттөгү негизде аныктоо принциби;
- Республикалык бюджеттен бюджет аралык трансферттерди алуу эсебинен жергиликтүү бюджеттердин бюджеттик камсыздандырылгандык деңгээлине жеткирүү принциби;
- Чыгымдардагы жоготуулардын же Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгарууга өзгөрүүлөрдү киргизүү менен байланышкан кошумча чыгымдардын ордун толтуруу принциби [184, 70 б.].

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү» мыйзамы [139 б.] бюджет аралык мамилелерди жөнгө салуунун өзгөрүшүн болжолдойт. Концептуалдуу жаңы мамилелер төмөнкү схема боюнча түзүлүш керек: ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу максатында бийликтин ар бир деңгээлине кирешенин жеке булактары бекитилип берилет. Бийликтин бир деңгээли экинчи деңгээлине бир нече ыйгарым укуктарды аткарууну өткөрүп берген учурда аларды ишке ашыруу үчүн финансылык каражаттарды бир эле маалда өткөрүп берүү да талап кылынат. [172, 46 б.]. Бул схеманы киргизүү максаты – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын чыгымдарын бюджеттик каржылоонун так болгон тутумун түзүү. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өзүнүн ыйгарым укуктарын каржылоо милдети жергиликтүү бюджетке гана жүктөлөт, ал эми өткөрүлүп берилген мамлекеттик иш-милдеттер менен байланышкан башка чыгымдар бюджеттен субвенциялардын эсебинен каржыланат.

Анын ийгиликтүү ишке ашырылышы үчүн бюджеттик жана салык мыйзамдарынын ченемдерин кыйла өзгөртүү керек. Ар бир жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жаңыча түзүлгөн бюджетти ага жүктөлгөн

чыгымдык милдеттенмелерине иш жүзүндө шайкеш келээрлиги жөнүндөгү маселе азырынча ачык бойдон калууда [172, 46 б.]. Бирок ошону менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кирешелерин теңештирүү механизмдери иш тажрыйбада «тыңыраак» болгон муниципалдык түзүмдөрдөн «ашык» болгон кирешелерди алуу куралы же бийликтин колунда саясий басым кылуунун куралы болуп жана ушул куралды колдонуп муниципалдык түзүмдөрдүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өзүнүн чечимдерин таңууланышы мүмкүн. Жыйынтыкта муниципалдык түзүмдөр өзүнүн аймагында экономикалык өнүгүшүнө болгон кызыкчылыгын жоготуп коюшу ыктымал [185, 91 б.].

Мындай жагдайга жол бербөө үчүн мамлекет кирешелердин бир бөлүгүн алып жогорку деңгээлдеги бюджетке киргизип, аларды дотациялардын, субсидиялардын жана субвенциялардын жардамы менен муниципалдык түзүмдөрдүн ортосунда кайрадан бөлүштүрүшү керек. Дотациялар – ар кандай чыгымдарды жабуу үчүн бекер жана кайтарымсыз негизде бир деңгээлдеги бюджеттен башка деңгээлдеги бюджетке берилген каражаттар [187, 31 б.].

Субсидиялар – максаттуу чыгымдарды үлүштүк каржылоо шарттарында бюджетке берилген каражаттар. Субвенциялар – белгиленген максаттуу чыгымдарды жүзөгө ашырууга карата бекер жана кайтарымсыз негизде бир деңгээлдеги бюджеттен башка деңгээлдеги бюджетке берилген бюджеттик каражаттар [188, 61 б.].

Мыйзам чыгарууда атайын бюджеттик фонддордун иштөө маселесине өзгөчө көңүл бурулат, алардын максаты муниципалдык түзүмдөр менен бюджет аралык мамилелерди жүзөгө ашыруу болуп саналат. Аларга аймактарды финансылык колдоо фонду, Кыргыз Республикасынын муниципалдык өнүгүүсүнүн фонду кирет. Милдеттүү түрдө ар бир жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын чечиминен көз каранды болот.

Финансылык колдоо фонду дотацияларды берүү жолу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын бюджеттик камсыздандырылгандык деңгээлин теңештирүү үчүн түзүлөт. Дотациялардын өлчөмү ар бир жергиликтүү өз алдынча башкаруу органына анын тургундарынын санына жараша жана жергиликтүү бюджеттик каражаттар менен камсыздандырылгандык деңгээлине жараша атайын усулдар аркылуу өз-өзүнчө аныкталат.

Компенсациялар фонду жергиликтүү бюджеттерге субвенцияларды гана бере алат. Алар Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык мыйзам тарабынан бекитилген бирдиктүү усулдар менен бөлүштүрүлөт. Мында ченемдик актылар ушул ыкмаларды түзүү боюнча талаптарды белгилей алышат. Субвенция тиешелүү бюджеттик кызмат көрсөтүүлөрдү керектөөчүлөрдүн санына, трансферттерди алууга укуктуу адамдардын санына, төлөмдөрдүн көлөмүнө таасир этүүчү объективдүү шарттарды эске алуу менен башка көрсөткүчтөргө пропорционалдуу болушу керек. Субвенцияларды эсептөө жана берүү боюнча мамлекеттик ыйгарым укук жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берилиши мүмкүн. Субвенцияларды чыгымдоо тартиби мамлекеттик бийликтин аткаруу органдары тарабына жөнгө салынат жана контролдонот [188, 61 б.].

Инвестициялык программаларды жана муниципалдык инфратүзүмдү өнүктүрүү долбоорлорун үлүштүк каржылоо үчүн муниципалдык өнүктүрүүнүн фонду түзүлүшү мүмкүн [188, 62 б.]. Ал жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына Кыргыз Республикасынын мыйзамдары аныктаган тартибинде тийиштүү тандоодон өткөн инвестициялык программаларды же долбоорлорду ишке ашырууга субсидияларды берет. Жергиликтүү бюджеттердин приоритеттүү социалдык жактан маанилүү чыгымдары социалдык чыгымдарды кошо каржылоо фондунан субсидияланышы мүмкүн.

Субсидиялардын максаттуу дайындоосу, берүү жана каражаттоо шарттары жана тартиби Кыргыз Республикасынын мыйзамы аркылуу

аныкталат. Жергиликтүү бюджеттер башка да дотацияларды жана субсидияларды алышы мүмкүн. Аларды берүүнүн жападан-жалгыз шарты болуп кошумча жардамдын жалпы көлөмү жергиликтүү бюджеттерге финансылык жардамдын негизги көлөмүнөн 10% дан ашпаш керек.

Белгилеп кетүүчү нерсе, бул финансылык теңдештирүү принцибинин жалпы таанылган кемчилиги – жергиликтүү бюджеттердин дефицити эсепке алынбагандыгы. В.А.Щепачевдун айтканы «иш тажрыйбасы көрсөткөндөй, жергиликтүү бюджеттердин көпчүлүгү дефициттүү болушат, ошондуктан бюджеттик камсыздандырылгандыкты аныкталышы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын реалдуу, чыныгы кирешелеринин жана чыгашаларынын эсеби жок алардын өнүгүүсү боло албайт. Ошону менен бирге, төмөнкүдөй жагдай да болушу мүмкүн: салыштырмалуу бат өнүгүп жаткан муниципалдык түзүмдө бюджеттик камсыздандырылгандыктын деңгээли мыйзам тарабынан белгиленген орто босогосун эки эсе ашса, бюджет дагы эле дефициттүү болуп кала берет да, бирок муниципалдык түзүм финансылык жардамдан ажырап калышы мүмкүн. Ошондуктан экономикалык өнүгүүнүн стимулу жоголуп калат» [172, 48 б.].

Бул тутум жергиликтүү бюджеттерге мамлекеттин кирешелеринен тикелей чегерүүлөрдү толуктайт. Мында анын кемчилиги даана көрүнөт: жеткиликтүү көлөмдө өзүнүн ресурстары болбогон муниципалдык түзүм дайыма мамлекеттик органдардан көз каранды болуп тургандыктан, ал кайсы бир учурда керектүү ресурсту албай калышы мүмкүн, анын негизинде ал каатчылыкка учурайт.

Кирешелердин түрдүү тизмелеринин бюджеттик тутумунун түрдүү деңгээлдерине бекитүү тутумунда башка кемчиликтер дагы бар. Мисалы, инвестор тигил же бул аймакка акча салышы экономикалык жактан канчалык деңгээлде акталышын аныктоосу өтө татаал болот, субъект өзүнүн салыктарын бир коюм боюнча алса, жергиликтүү бюджет башка салыктарды башка коюм боюнча алат [172, 48 б.]. Жергиликтүү төмөн

салыктардын кезинде жогорку салыктар болгондо же тескеринче болгондо пайдалуубу, бул жагын кантип аныктаса болот. Мындай жагдайда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жаңы ресурстарды тартууда, муниципалдык түзүмдү өнүктүрүүдө өтө деле кызыкпайт.

С.А. Авакьян туура белгиленгендей, жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн өкүлчүлүктүк жагын, аткаруу органдарын, көзөмөлдөө органдарын жагдайга жараша аткаруу бийлик органдары менен алмаштырылып коюлса болот. Ыйгарым укуктар аткаруу бийликтин органына жүктөлгөндүктөн, башкаруунун белгилүү бюрократизациясы боло турган коркунучу бар [183, 41б.].

«Ашыкча борборлоштуруунун аркы бети патернализм болот, ал эми борбордон баардыгын контролдоп турууну каалоо үчүн акы – бийликтен садага күткөн, анын ассортиментине жана сапатына нааразы болгон жана жинденген инерттик калк»-деген И.И.Овчинниковдун сын-пикири азыркы учурга төп келери талашсыз [190, 189-191б.].

Дотациялоо жана субсидирлөө тутуму болгондугуна карабастан, жергиликтүү деңгээлдеги финансы көйгөйлөрү кала берет окшойт.

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] Кыргыз Республикасынын мыйзамына акыркы жолу өзгөртүүлөрдү киргизүүнүн жүрүшүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары кайсы бир кирешелүү булактар менен камсыз боло албаган 10 го жакын ыйгарым укуктарды алышкан (алардын ичинде балдардын жөлөк пулдарын, ветерандарга, майыптарга жөлөк пулдарды төлөө). Бул ыйгарым укуктар жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарга өткөрүлүп берилгендиги экендиги анык көрүнүп турат.

Жыйынтыкта 2012-2019 жж. жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын кирешелеринин өсүшү 4,7% түздү, ал эми чыгымдардын өсүшү 8% түздү, ошол эле учурда мамлекеттик бийлик органдарында кирешелер 21% га өстү, ал эми чыгымдар -19% түздү [191].

Натыйжада бүгүнкү күнгө чейин Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары дотациялык болуп саналат, ошону менен бирге жогорку дотациялык (б.а. мамлекеттик бийлик органдарынан бардык акча каражаттардын 70% нан 100% на чейин алган) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын деңгээли 61% ды түзөт. Иш тажрыйбасы көрсөткөндөй, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына материалдык жана финансылык ресурстарды чыгымдык ыйгарым укуктар менен чогуу өткөрүп берүү милдеттүүлүк жөнүндөгү буйрук мамлекеттик бийлик органдары тоготпой коюшу мүмкүн. Ушундай жагдайда өз алдынча башкаруу органдары тийиштүү ресурстары жок болуп, аргасыз абалда калышат: ыйгарым укуктарды аткаруу керек, андай болбосо жогоруда аталган санкциялар колдонулат, мамлекеттик бийликтин органдарынын тийиштүү чечимине даттанууга мүмкүн эмес, бюджет аралык талаш эч бир соттун карамагында жок [98, 78б.].

Натыйжада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары Кыргыз Республикасынын Конституциясы кепилдеген соттук коргоого болгон укугун иш жүзүнө ашыра албайт.

Демек, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негиздери кыйла модификацияга дуушар болду, ал баарынан мурда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын финансылык ресурстарына зыян келтирди. Муниципалдык башкаруунун дуализм теориясынын негизинде түзүлгөн Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруусу, көрүнүп тургандай, мамлекеттик кийлигишүү даражасы жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз алдынчалыгынын даражасынын ортосундагы теңдемди таба элек. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына экономикалык иш-аракетинин эркиндиги берилген, бул жеке укуктуу мамилелер тармагына гана тийиштүү. Жалпы элдик укук тармагында жергиликтүү өз алдынча башкаруу мындай өз алдынчалыкты жоготту. Бул көрүнүш жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жергиликтүү салыктарды жана жыйымдарды аныктоого конституциялык укугунун

чектелишинде да, жергиликтүү бюджеттин көптөгөн параметрлердин «берилгендигинде», бюджет аралык мамилелерди мурунку колдонуудагы мыйзамдарга караганда катуурак болгон жаңы жөнгө салуусунда жана жергиликтүү бюджетти өкүлчүлүктүк орган аркылуу кабыл алуусунда көрүнүп турат. Белгиленген бир шарттарда мамлекеттик бийлик органдары финансылык чөйрөдө жергиликтүү маанидеги маселелерди түздөн-түз чечүү укугун алышты, ошону менен катар жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мыйзамдуу шайланган органдары жана кызматчы адамдары же өзүнүн ыйгарым укуктарын аткаруудан убактылуу четтелет же таркатып жиберилет. Бардык экономикалык жана финансылык ыйгарым укуктар мындай жагдайда мамлекеттик бийлик органдарынын дайындалган өкүлдөрүнүн колунда топтолуп калат. Демек, оболу айтылган мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин дуалисттик моделинин туруктуулук эместиги аны административдик моделге алмаштырууга мүмкүндүк тууралуу жыйынтык дагы бир жолу ырасталат.

Бирок биринчи моделдин да, экинчи моделдин да болушу жергиликтүү өз алдынча башкарууну автоматтык түрдө мамлекеттин да, элдин да кызыкчылыгын эске алган ийгиликтүү жана натыйжалуу кылууга мүмкүндүк бере албайт [189, 196.].

Мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин мүмкүн болгон моделдеринин алкагында анын натыйжалуулугуна жетишсе болот. Анын башкы шарттарынын бири – жалпы элдик бийликтин деңгээлдеринин ортосунда ыйгарым укуктарды так чектөөнү жүргүзүүнүн негизинде, аларды каржылоонун булактарын калыс бөлүштүрүүнү жүргүзүү [189, 196.]. Кыргыз Республикасында азыркы убакта бул процесс жүрүп жатат. Эгерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик башкаруу тутумунун төмөнкү тогоосу болсо деле, бирок башка иш-милдеттерди коомдук институттарга өткөрүп берип, өзү мамлекеттик маанидеги маселелерди гана чечүү менен алек болсо, анда ал

эффективдүү болгон бойдон кала берет. Бирок жарандык коомдук калыптануу процесси бүтө элек жагдайда жергиликтүү бийликтин мындай уюштуруусу максатка ылайыктуу эмес болуп калат.

Глава 5. Мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн укуктук көйгөйлөрү жана аларды чечүү жолдору

5.1. Мамлекеттик бийлик менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелер чөйрөсүндөгү улуттук мыйзам чыгаруунун модернизациялануусу

Жергиликтүү өз алдынча башкарууну реформалоо, бийлик деңгээлдеринин ортосундагы ыйгарым укуктарды чектөө боюнча концепциянын жоболорун талдоодо жана «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] Кыргыз Республикасынын мыйзамына ылайык, баардык сунушталган чаралар жарандардын конституциялык укуктарын камсыз кылууга, мамлекетти бекемдөөгө жана өнүктүрүүгө, экономикалык өсүшкө, коомду либералдаштырууга жана социалдык мамлекетти түзүүгө эмес, тескерисинче, аткаминерлердин кызыкчылыктарын ишке ашырууга, алардын «бардыгын жана бүткүл баарын» жетектөө мүмкүнчүлүгүн камсыздоого, анын ичинде жарандардын «башкарыла тургандыгын» жогорулатууга багытталган деген жыйынтык өзүнөн өзү келип чыгат [192, 22 б.]. Априори корутунду боюнча аткаминер акылдуурак, жаран болсо бийлик тарабынан айтылганды аткарыш керек деп божомолдонот. Мыйзамды мындай өтө эле терс баалоо менен макул болууга болбойт. Белгилеп кеткендей, ал муниципалдык бийликтин коомдук белгилерин толугу менен алып таштабайт, ал жөн гана акылга сыярлык даражада аларды бошондотот жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табиятында мамлекеттик курам түзүүчүнү күчөтөт, анткени жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн негизинде жалпы элдик мүнөз алып жүрөт. Ошону менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттин кызыкчылыктарына баш ийет, жана иш тажрыйбада дайыма сакталып келген жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийлик органдарынан болгон көз карандылыгы юридикалык жактан бекитилет [193, 28 б.].

Муниципалдык башкарууга калктын катышуу көйгөйү, жергиликтүү деңгээлде тикелей демократиянын формаларын үзгүлтүксүз колдонуу көйгөйү мурункудай эле актуалдуу болуп турат.

Изилдөөчүлөр белгилеп кеткендей, «бүгүнкү күндө төмөнкүлөрдү камсыз кылган механизмдерди бекитүү керек: 1) муниципалдык бийликтин туруктуулугу жана стабилдүүлүгү; 2) анын эффективдүүлүгү (б.а. социалдык милдеттерди сапаттуу жана өз убактысында аткаруу жөндөмдүүлүгү); 3) калктын эркин жана аңдалган эрк-ниетин билдирүү жолу менен бул бийликти түзүү; 4) муниципалдык бийликтин кызыкчылыктарынын жана калктын көпчүлүгүнүн кызыкчылыктарынын максималдуу мүмкүн болгон дал келгендиги; 5) муниципалдык бийликтин калктын реалдуу контролдугунун астында болгондугу жана калкка залал келтирүү менен бул бийлик менен кыянат пайдалануу мүмкүндүгү болбостугу; 6) муниципалдык бийликтин аракеттеринин жана чечимдеринин маалыматтык ачык-айкындыгы, алардын мазмуну калкка түшүнүктүүлүгү». Албетте, бул аталып кеткен маселелерди чечүү керек экендиги талашсыз [193, 28-29 б.]. Бирок ошону менен бирге, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүктүрүүнүн негизи катары баарынан мурда анын экономикалык курам түзүүчүсү болуш керек экендигин белгилеп кетпесе болбойт. Экономикалык базанын өсүшү мамлекеттин экономикалык өсүшүнөн алдыга өтүп кетиши керек, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын кирешелери мамлекеттик кирешелерге караганда батыраак өсүшү керек. Ушундай шарттарда гана жергиликтүү өз алдынча башкаруу ар качан дотацияларды талап кылган жана аларды ачык-айкын эмес жана эффективдүү эмес бөлүштүргөн «бекерпоз» болбой калат, ушундай гана жагдайда калкта жергиликтүү иштерин башкарууга реалдуу кызыккандык пайда болот . [190, 116.].

Мамлекет аркылуу декларацияланган салык салуу тутуму азыркыга чейин түзүлө элек: жергиликтүү салыктар жогоруда турган бюджеттерге мурункудай алынбайт, бирок муниципалитеттердин булактык базасы такыр эле жетишсиз, ошондуктан кирешелерди салыктардан жана жыйымдардан

мурдагыдай эле «үзүп-үзүп» алганга туура келет [190, 17 б.]. Натыйжада, жергиликтүү бийлик калктын акчасына эмес, трансферттердин негизинде жашап келет, ошондуктан ал калкка эмес эмес, мамлекетке көз каранды болот. [190, 17 б.].

Салыктар жана жыйымдар жөнүндөгү мыйзамдарды реформалоо мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара аракеттенүү жаатындагы мыйзамдарын жакшыртуу маселелерин кароодо актуалдуу болуп саналат. Салык кодексинин бардык жергиликтүү салыктарды эсептөө жана төлөө тартибин жөнгө салуучу главаларын кабыл алуу [144], ошондой эле атайын салыктык режимдерди иштеп чыгуу зарыл деп эсептейбиз. Албетте, аны менен бирге Кыргыз Республикасынын Салык кодексин колдонууга пайда болгон көйгөйдү дагы чечүү керек. Кыргыз Республикасынын Салык кодексинин көптөгөн маселелери мурда иштеп турган мыйзамдардын жоболорунан айырмаланып турары белгилүү. Анын бир нече ченемдерин ишке ашыруу мыйзам алдындагы актыларды иштеп чыгууну талап кылат. Анын бир катар ченемдерин жүзөгө ашыруусу мыйзам алдындагы актыларды иштеп чыгаруусун талап кылат. Салык мыйзамдарда айрым жоболорду бир маанилүү эмес чечмелөөгө мүмкүн берген кенемтелер, так эместиктер, карама-каршылыктар бар. Салык реформасы салык жүгүн кыйла төмөндөшүн реалдуу камсыз кылышы керек. Салык жүгүн кайра бөлүштүрүү керек. Эффективдүү эмес жана натыйжасыз салыктарды алып таштоо керек. Албетте, салык чөйрөсүндө бат-бат болгон өзгөрүүлөр салык төлөөчүлөргө да, салык органдарына да ири татаалдыктарды алып келгенине карабай, салыктык мыйзамдардын туура түзүлгөн тутуму калыптанышы керек. Ошону менен бирге, Салык кодексинин ченемдерине ылайык, кыймылсыз мүлктү сатып алып жатканда киреше салыгын төлөөдө жеке жактарга берилүүчү салыктык эсептен чыгаруулар олуттуу көбөйтүлүшүн да сунуштоо зарыл [179, 76 б.].

Бул контекстте сот системасынын ишинин эффективдүүлүгүн жогорулатуу зарылдыгы белгилеп кетүү да маанилүү, 10 жыл мурун башталган сот реформасынын көйгөйлөрү азыркыгы чейин актуалдуу болуп жатат. Бул үчүн биринчиден, процесстик мажбурлоо чараларынын эффективдүүлүгүн жогорулатуу зарыл. Соттук отурумга келбөө үчүн өтө эле аз өлчөмдөгү жазапулдар соттун ишти бат кароосуна жумшаган күч аракетин текке кетирет, андан тышкары, сотко чакырууну жазасыз тоготпой койсо болот деген ишенимди туудурат. Сотту сыйлабоо үчүн мыйзамдардын мурдан катуу администрациялык чараларды колдонуу сот жолжобосун тездетпей, тескеринче, татаалдаштырат. Экинчиден, сот аткаруучулардын кызматынын ишмердүүлүгүн жакшыртуу керек. Мурдагыдай эле аларга штаттык кызмат орду жетишпейт, техниканын тийиштүү камсыздыгы жок. Мажбурлоо каражаттарды колдонууну мыйзам жактан жөнгө салууда да кенемтелер бар, анын ичинде айдап келүү жөнүндө сот чечими чыгарылган адамдарды кармап калуу, приставдардын турак жайларга кирип кетүүнү мыйзам жактан жөнгө салуу боюнча кенемтелер бар. Үчүнчүдөн, иштерди кароо боюнча жолжоболорду жөнөкөйтүү керек. Ар кыл жолжоболорду үйүп таштоо, мисалы, мүлктү камакка алуу, көптөгөн бузууларга алып келет, белгиленген эрежелерди сактоого жана алардын аткарылышына зарыл болгон убакыттын көбөйүшүнө да алып келет. Төртүнчүдөн, сот штаттарын көбөйтүү керек, бул бир сотко болгон жүктөмдү азайтат. Жарандык-укуктук талаштарды чечүүгө карата сотторго кайрылуулардын саны жыл сайын өсүп бара жатканына күбө болуп жатабыз. Бул тенденция жакынкы жылдары сакталып тураары талашсыз. Бешинчиден, чечимдерге даттануу маселесин чечүү зарыл. Колдонуудагы укуктук тутумдардын бири дагы соттук каталарсыз жана аларды оңдоо механизмдерисиз иштебейт. Эгер ишти кайра караганда чечим ошол күчүндө калтырылса, анда анын мыйзамсыздыгы жөнүндөгү талаш болбойт, себеби нааразылыктын булагы ошол талаштын бири-бирине карама-каршы жактарынын болушунда жатат, алардын бири чечимге ар дайым макул эмес [190, 416].

Кийинки кадам болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана кызмат адамдарынын пайдаланылган бардык ресурстардын ачыктыгы жана калктын контролунун астында болушу саналат. Мисалы, бардык материалдар, отчеттор ж.б. Жергиликтүү бюджеттин каражаттарынын сарпталышы жарыяланыш керек. Ар бир жарандын жергиликтүү бийлик жүзөгө ашырган бардык жалпы чыгымдар боюнча суроо бергенге укугу бар жана ал укукка жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тиешелүү органдары же кызмат адамдары төмөнкүлөрдү түшүндүрүү менен тиешелүү жоопту бериши керек [185, 91б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу мыйзам ченемдердин негизинде эффективдүү ишке ашырууга тоскоол кылган бир катар башка маселелерди чечүү керек. Алсак, бул көйгөйлөргө төмөнкүлөр кирет:

- Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймактык уюмунун аныктык эместиги;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын түзүмдөрүнүн так эместиги;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын калктан “алыстыгы”;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын компетенцияларын аныктоодогу так эместиктер ж.б. [185, 91б.].

Баяндалгандардан улам, жергиликтүү өз алдынча башкарууга реферма жүргүзүү зарылдыгы сөзсүз керек экендиги көрүнүп турат. Бирок, реформалоону Кыргыз Республикасынын Конституциясында белгиленген принциптердин негизинде жүргүзсөк, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун реалдуу финансылык жана чарбачыл өз алдынчалуулугун камсыз кылышы, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары үчүн квалификацияланган муниципалдык кадрларды даярдашы, мыйзамдардагы укуктук боштуктарды толтурушу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун деңгээлинде ченемдик актылардын бири-бирине каршы келбеген жана бардыгына жеткиликтүү болгон тутумун түзүшү керек болчу. Ушул чаралар гана

жергиликтүү бийликтин натыйжалуулугун жана анын калк алдындагы реалдуу жоопкерчилигин камсыз кылмак деп ойлойбуз. Бирок, бизге белгилүү болгондой, мамлекет башка жолго түштү. Жогоруда белгилеп өткөнүбүздөй, жергиликтүү өз алдынча башкаруу конституциянын ченемдерине ылайык формалдуу түрдө өз алдынча калганы менен, иш жүзүндө мамлекеттик бийликтин тутумуна киргизилет. Реформанын негизине ыйгарым укуктарды кайра бөлүштүрүү жана аларды аткарбагандыгы үчүн жоопкерчиликти күчөтүү коюлган.

Реформанын жүрүшүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарынын эки негизги топтому бөлүнүп чыгат. Биринчи топтом – жергиликтүү бюджеттен каржыланган ыйгарым укуктар (жергиликтүү маанидеги маселелер). Экинчи топтом – мамлекеттик бюджеттен максаттуу түрдө каржыланган ыйгарым укуктар, бул ыйгарым укуктарды көзөмөлдөө үчүн кеңири укуктар берилет. Эгерде алар талаптагыдай аткарылбаса, анда аларды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынан алынат да жана түздөн-түз мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жүзөгө ашырылат.

Реформа бюджеттер аралык мамилелерди жөнгө салууну өзгөртүүнү камтып турат. Бул өзгөртүүлөрдү жүргүзүүдө «жергиликтүү башкаруунун реформаларын эволюциялык жол менен, макулдашып, толкундоолорсуз ишке ашырышыбыз керектигин» эске алышыбыз керек. “Мынчалык чоң өлчөмдөгү реформа аны жылдыруунун ар бир этабында кесепеттерди так эсептөө менен, этап-этабы боюнча жүргүзүлүшү зарыл. Бул этаптардын баардыгы мамлекеттүүлүктү өнүктүрүүнүн башка багыттары боюнча өзгөртүүлөрү менен “синхрондолушу” керек. Алды менен бул бюджеттер аралык мамилелерди тактоодо эске алынышы зарыл. Эгер финансылык-бюджеттик каражаттар менен толук кандуу камсыз болбосо, мыйзамга киргизилген өзгөртүүлөр натыйжалуу ишке ашырылбайт” [195, 145 б.]

Бийликтин ар бир деңгээлине, аны менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруунун деңгелине ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу максатында

кирешенин жеке булактары бекитилип берилет. Бийликтин бир деңгээли экинчи деңгээлине бир нече ыйгарым укуктарды аткарууну өткөрүп берген учурда, аларды ишке ашыруу үчүн финансылык каражаттарды бир маалда өткөрүп берүү да талап кылынат. Реформанын жүрүшүндө муниципалдык түзүмдөрдүн баардык тутуму кайра которулушу, муниципалитеттердин көпчүлүгүнүн чек аралары бир нече чакан эл жашаган жайлар бир муниципалдык түзүмгө бириккендей кырдаалда өзгөртүлүшү керек. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу бүткүл өлкө боюнча унефицирленген болушу зарыл [196, 189 б.].

Жогоруда белгилегендей, кабыл алына турган чечимдер үчүн жоопкерчиликти жогорулатууну талап кылат.

Реформаны жүргүзүү жолунда олуттуу көйгөй болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык моделдин жана Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамдын [139], ченемдеринин негизинде түзүлө турган моделдин өз ара катышы саналат, бул мыйзам Кыргыз Республикасынын ченемдерин өнүктүрөбү же тескеринче көмүскө текшерүүнү жүргүзөбү? Ушуга жараша бул маселе боюнча эки көз карашты белгилеп кетсек болот. Ошону менен бирге мыйзам чыгаруучу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык моделин өнүктүрүүгө, Кыргыз Республикасынын Конституциясы белгилеген муниципалдык бийликти уюштуруу принциптерин интерпретациялоо мүмкүнчүлүк алат. Тактап айтканда, бул позиция мыйзамдын кабыл алынышын жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндөгү конституциялык жоболорду өнүктүрүүнүн зарылдыгы менен мыйзамды кабыл алууну, элдик бийлик тутумунда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун статусун жаңы деңгээлге көтөрүүнү негиздейт [185, 91б.]. Ал жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыктын конституциялык принцибинин мыйзам тарабынан берилген жаңы, өтө эле тар маңызын толугу менен актайт. Бул мамиле туура эмес десек болот.

Бул көйгөй боюнча карама-каршы көз караш негизделген деп айтсак болот. Бул үчүн Конституциянын жана мыйзамдын ченемдерин салыштырса, бир катар ылайык келишпегендиктерди көрсө болот. Мисалы, Кыргыз Республикасынын Конституциясына [1] каршы келип, Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы [139] жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмеги анын өзүндө гана жөнгө салынат деп аныктайт. Бул мыйзам мамлекеттик бийлик органдары айрым учурларда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын түздөн-түз жүзөгө ашырууга укугу бар деп белгилейт, бул Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 110 беренесин бузат, бул берене жергиликтүү башкаруунун жергиликтүү маанидеги маселелерди өзүнүн ыйгарым укуктарынын чегинде өз алдынча чечүү укугунун кепилдиктерин камтыйт [1]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун тутумуна бир катар милдеттүү органдарды кошуу, албетте, жергиликтүү бюджеттен кыйла чыгымдарды талап кылат. Ошону менен, жергиликтүү бюджеттерди түзүү жана чыгымдоодо жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз алдынчалыгын кепилдеген Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 112 беренеси бузулат[1]. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын түзүмүн деталдуу бекитүүсү Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 110 беренесин ачык эле бузат[1], берене боюнча түзүм калк тарабынан өз алдынча аныкталат, жана албетте, жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруу принциптерин жөнгө салуунун чектеринен чыгат. Жүргүзүлүп жаткан жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймактардын чек араларын өзгөртүүсүнө тийиштүү аймактардын калкынын ой-пикирин эсепке алуу менен жол берилет. Жогоруда белгилеп кеткендей, калктын пикирин мындай эсепке алуу үчүн жергиликтүү референдумду өткөрүү зарыл экендигин Кыргыз Республикасынын Конституциялык палатасы көрсөтүп кетти. Бирок, булар карама - каршылыктардын бардыгы эмес. [197]. Бирок ушуга байланыштуу, конституциялык ченемдин өзүнүн да кемчиликтерин белгилебей коюуга болбойт. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз

алдынча башкаруунун катышышынын Кыргыз Республикасынын Конституциясында [1] мынчалык бекем бекитүү зарылдыгынын ишенимдүү негизин табарыбыз белгисиз. Мамлекеттин тарыхый өнүгүсүнүн түрдүү этаптарында ал түрдүү болушу мүмкүн жана болуш керек, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелери туруктуу эмес, алар өзгөрүп турат, модифицирленет, эгер мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелери дуалисттик моделдин принциптеринде курулса, мындан качып кутула албайбыз [190, 216.].

Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана мамлекеттик бийликтин өз ара мамилелеринин оптималдык модели ондогон жылдар боюу курулуп келе жатса дагы, азыркыга чейин түзүлүп бүтө элеги көрүнүп турат. 2011-жылы “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” [139] Кыргыз Республикасынын мыйзамы кабыл алынгандан кийин, мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара мамилелеринин колдонуудагы модели олуттуу өзгөрүүгө дуушар болгон, жана бул өз ара мамилелер майда чүйдөсүнө чейин так болуп, мыйзам тарабынан жөнгө салынат деп айтууга мүмкүн болуп калды. Бул өзгөртүүлөрдүн таасири менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун табияты да өзгөрүшү керек, Кыргыз Республикасында анын мамлекеттик чектери күчөтүлөт. Негизи боюнча, бул процесстин жыйынтыгы болуп жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттиштирүүсү болушу мүмкүн, анын жергиликтүү мамлекеттик башкаруу моделине өзгөрүшү мүмкүн деген ырастоо калыс болот. Ошону менен бирге, бул процесс абсолюттук, кайта келбес мүнөзгө ээ деп айтсак туура эмес болот. Көйгөй башкада камтылат: мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн эффективдүүлүгү жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик же коомдук табиятынан эмес, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун компетенциясын аныктоодо бул табият канчалык так эсепке алынгандыгынан көз каранды болот. Эгерде

жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик бийликтин чакан системасы болуп каралса, анда ал мамлекеттик маанидеги гана маселелерди чечкен учурда эффективдүү боло алат. Тескеринче, жергиликтүү өз алдынча башкаруу жалаң гана коомдук болот деген да туура болот, бирок мындай учурда жергиликтүү деңгээлде мамлекеттик бийликтин жергиликтүү органдарынын тутуму болушу керек, анткени, жергиликтүү өз алдынча башкаруу коомдук, б.а. мамлекеттик эмес маанидеги маселелерди чечүү керек болот. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу бир убакта эле мамлекеттик да, коомдук да болуп каралган ушундай жагдайда өз ара мамилелердин эффективдүү моделин түзүү татаалыраак болот. Мындай шарттарда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик ыйгарым укуктарын так жана ыраттуу түрдө аныктоо жана ошондой эле ушул маселелерди чечүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул мамлекеттин бөлүгү деген жобону бекитүү абдан маанилүү. Ошону менен бирге, жергиликтүү өз алдынча башкаруу коомдук институт катары аткарып жаткан иш милдеттердин тизмеги так болушу керек. Мамлекет ушул маселелерди чечүүгө кийлигишпөө керек, албетте, мамлекеттик көз каранды эмес артыкчылыктуу укуктарынан бөлөк, мисалы Конституциянын жана мыйзамдардын колдонуусун камсыз кылуу. Биздин коомдун чындыгы – мамлекеттин жергиликтүү мамлекеттик башкаруунун маселелерин жер-жерлерде чечүүгө күндөлүк катышуусуз боло албагандыгы. Жетишерлик материалдык ресурстардын жоктугу, мамлекеттик башкаруунун жүзөгө ашыруунун жалпы принциптери ушул маселелерди жергиликтүү өз алдынча башкаруунун деңгээлде чечүү боюнча милдеттерди өткөрүп берүү зарылдыгын мажбур кылды.

Ошентип, мамлекеттин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын өз ара аракеттенүүсүндө өзгөрүлбөс болгону – бул мамлекеттик бийлик органдары тарабынан жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун жалпы принциптерин аныктоосу; жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын чечимдеринин калк үчүн жалпы милдетүүлүктү

камсыз кылуу, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун «кош» компетенциясы калды, айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар жана жергиликтүү маанидеги маселелер [198, 87 б.].

Мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруунун соттук коргоосун камсыз кылат, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аракеттеринин жана чечимдеринин мыйзамдуулугуна контрол жүргүзөт, анын ичинде өкүлдөнгөн ыйгарым укуктардын чөйрөсүнө да административдик контролду ишке ашырат [185, 93б.]. Негизги өзгөрүүлөр жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймактык негиздерин жөнгө салууну, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун түзүмүн жана компетенцияларын, б.а. анын өз алдынчалыктын чектерин аныктоону, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык жана финансылык негиздерин тийип өттү. Төмөнкүдө бул өзгөрүүлөр кеңирээк анализденет. .

5.2. Мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн эффективдүүлүгүн жогорулатуу жолдору

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү жергиликтүү жамааттын жергиликтүү бийлик институттарга таасир эткен фактор катары ошол жергиликтүү жамааттын социалдык уюштуруусуз элестете албайбыз. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жарандардын конкреттүү көйгөйлөрүн чечүү менен алектенген коомдук уюмдарды түзмөйүнчө иштөөгө мүмкүн эмес. Анын реалдуу иштеши үчүн бийликтин институттары менен конструктивдүү диалог түзүүгө жөндөмдүү болгон жарандык коомду түзүү зарыл. Кыргыз Республикасында жарандык коомду түзүү процессине мурдагы Президент өзгөчө көңүл бурган. Өзүнүн Жогорку Кеңеште билдирүүсүндө: «бышып жетилген жарандык коомсуз – жарандардын күнүнкү көйгөйлөрүн натыйжалуу чечүүгө мүмкүн эместигин» баса белгилеген [159].

«Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамына ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] менен таанылган жана кепилденген өз алдынча жана өзүнүн жоопкерчилигинин алдындагы жергиликтүү маанидеги маселелерди түздөн-түз же жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары аркылуу чечүү боюнча калктын ишмердиги.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясында [91] бул мыйзам чегинде, өзүнүн жоопкерчилигин астында жана жергиликтүү калктын кызыкчылыгында аракеттенүү менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын мамлекеттик иштердин кыйла бөлүгүн регламенттөө жана аны башкаруу укугу жана реалдуу жөндөмдүүлүгү түшүндүрүлөт.

Эгерде өткөн жылдардын ичинде биз изилдеп жаткан чөйрөдөгү чаралардын жыйынтыктарына баа берсек, анда мамлекеттик бийликтин органдардын жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштурууну жана анын

иш аракетинин шарттарын түзүү процессине катышуусу, өзгөчө эң баштапкы баскычында, билинердик ченемде Кыргызстанда жалпы элдик жаңы маанилүү формасы – жергиликтүү өз алдынча башкаруунун түзүлүшүнө түрткү болду. Башка жагынан, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык өз алдынчалыгынын калыптанышы жана бекемделиши менен байланышкан эң эле татаал жана ошону менен бирге курч көйгөйлөр өзүнүн татыктуу жана шайкеш чечилишин тапкан жок. Мисалы, жергиликтүү жамааттардын толук баалуу финансылык базаны түзүү менен байланышкан маселелер азыркыга чейин канаатандырырлык чечиле элек, керектүү даражада салык мыйзамдары реформаланган жок, бюджет аралык мамилелер түзөлгөн эмес, мамлекеттик минималдык стандарттарды мыйзам тарабынан белгилөө идеясы ишке ашкан жок, муниципалиттердин финансылык иш аракетинин баалоо жакшыртылган ыкмалары жана ченбелгилери жок же киргизилген эмес. Башка да маанилүү жагынан азыраак маселелер чечиле элек.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык өз алдынчалыгын бекемдөө боюнча мамлекеттик органдар тарабынан жүргүзүлгөн реформаларды азыркы убактагы бар болгон баалоолорду шарттуу түрдө экиге бөлсө болот, биринчиси айрым чаралардын жетишсиздигин тааныйт, экинчиси - жергиликтүү өз алдынча башкаруу тутумунун реформаларын андан аркы жүргүзүү зарылдыгы [199, 88 б.], ал жөнүндө, мисалы, 2013-ж. 30-апрелиндеги КР Өкмөтү бекиткен № 218 «Кыргыз Республикасынын 2013-2017 жылдарга туруктуу өнүгүүгө өтүү боюнча Программасын» иштеп чыгаруусу жана күчүнө кириши күбөлөндүрөт. Программанын өзүндө мурда иштелип чыккан региондорду жана жергиликтүү жамааттарды өнүктүрүү стратегиялары көптөгөн артыкчылыктарды камтыган, бул артыкчылыктар аркылуу региондордун комплекстүү өнүгүүсүн камсыз кылуу аракети жасалган. Бирок ресурстардын жетишсиздик шартында алар толук ченемде ишке ашпай калган жана жергиликтүү деңгээлде абал татаал бойдон калып турат.

Программада анык түрдө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун уюштуруунун бүт тутумун реформалоо зарылдыгы таанылат. Программанын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун экономикалык негиздерине тиешеси бар бөлүмдөрүндө айылдык аймактардын жалпы санынын 20% гана дотациялык эмес, калган 80% – дотациялык болуп саналат, булардын бюджеттердин чыгымдык бөлүгүн жабуу үчүн өзүлөрүнүн кирешелери жетишсиз. Мунун баары калкка бериле турган муниципалдык кызматтардын жетимдүүлүгүнө жана сапатына терс таасир берет, өзгөчө кичи шаарларда жана айылдарда, бул жерлерде элдин алсыз катмары болуп аялдар, балдар жана жаштар саналат.

Инфратүзүмдүн чектелгендиги жана эскиргендиги сыяктуу көйгөйлөр өз актуалдуулугун жоготкон жок. Жергиликтүү бюджеттердин абалы өнүктүрүү процесстерин аракетке келтирүүгө жана аларды башкарууга жол бербей жатат. Мындай кырдаал социалдык кыйындагандыкты түзөт. Бар болгон шарттар, анын ичинде региондордогу чарба объектилердин текши эмес бөлүштүрүүсү, тармактык жана географиялык өзгөчөлүктөр, насыялоонун эффективдүү эмес тутуму ж.б., региондордо ишкердик жигердүүлүккө демилге жаратылбайт, мунун баары өз иретинде татыктуу эмгек акы төлөө бар жумушчу орундарды түзүүгө мүмкүндүк бербейт. Бир катар ченемдик укуктук актылардын кабыл алуусунун натыйжасында Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруу өнүгө баштады, ал жергиликтүү жамаатардын жана алардын мүчөлөрүнүн тиричилик аракетин камсыз кылууда улам барган сайын маанилүү роль ойной баштады. Ошол эле убакта бар болгон ченемдер толук баалуу децентралдаштырууга, анын ичинде фискалдык, зарыл болгон шарттар менен камсыз кылбайт. Бар болгон салык эрежелери аймактардын өнүгүүсүнө, «экологиялык таза» технологияларды киргизүүгө жана жумушчу орундарды түзүүгө түрткү бербейт [200, 118 б.].

Жарандык коомду түзүүнүн деңгээли жергиликтүү өз алдынча башкаруунун натыйжалуулугунун көрсөткүчү болуп саналат. Ошентип жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүү даражасы жарандык коомду

өнүктүрүүнүн даражасынан көз каранды, бул өз кезегинде коомдук демилгелердин жигерденүүсүн шарттайт. Ошентип, кызыкдар адамдарга консультациялык жардам көрсөтүү үчүн топтолгон теориялык жана практикалык тажрыйба жетиштүү болгондо, башкаруунун уюштуруу боюнча жарандардын демилгеси жогорураак деңгээлге чыгып бара жатканы түшүнүктүү болот [100, 168 б.].

Жарандык коомдун түзүлүү процессин изилдөө аркылуу, жарандык коом өтө тез темп менен болбосо дагы, өнүгүп жаткандыгы көрүнүп турат. Бул өнүгүүнүн темпин кармап туруучу себептердин ичинен мамлекеттик идеологиянын жоктугун бөлүп көрсөтүү керек деп эсептейт автор [100, 168 б.].

Мамлекеттик, тагыраак айтканда, мамлекеттик-патриоттук идеологиясы өлкөдө жок болгондугу эң башкысы жамааташтыктын духу минималдуу болгон чоң шаарларда билинип турат. Ошентип, мамлекеттик-патриоттук идеология автор тарабынан жалпы улуттук идеялардын тутуму катары түшүндүрүлөт, бул тутум анын кызычылыктарына жооп берет, рухий жана материалдык прогресске түрткү берет.

Бүгүнкү күндөгү өлкөдөн жана элден алыстаган идеология, 90% га батыштык десек болот. Батыш деп биринчи иретте АКШ жөнүндө айтсак болот. Маанилүү ролду бул жерде ММК ойноду [100, 171 б.].

Изилдөөнүн жыйынтыктарын карап жатып, баарынан мурда, белгилеп кете турган нерсе, «жарандык коомдун өнүгүүсүнүн чыныгы жагдайын респонденттердин көпчүлүгү эстүүлүк менен баа берет. Жаштардын ар бир онунчу респонденти Кыргыз Республикасында жарандык коому бар экендиги тууралуу айтышты, ошол эле убакта башкалар мындай айтуу азырынча эрте, бирок жарандык коомдун процесси башталды дешти».

Кыргыз Республикасынын Өкмөтү тарабынан кабыл алынган Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусун 2013-2017 жылдарга өнүктүрүү Программасын дагы бир жолу белгилеп кетүүнүн жөнү бар:

II бөлүмдүн 2 пунктуна ылайык Программанын негизги милдеттери төмөнкүлөр:

жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн укуктук, финансылык-экономикалык жана башка кепилдиктерин камсыз кылуу;

чарбанын бирдиктүүлүгүн сактоону эске алуу менен, мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы ыйгарым укуктарды натыйжалуу бөлүштүрүүнү камсыз кылуу;

жергиликтүү маанидеги маселелерди жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан натыйжалуу чечүү үчүн шарттарды түзүү;

аймактык коомдук өз алдынча башкарууну өнүктүрүү, аймактык коомдук өз алдынча башкаруу органдарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары менен жергиликтүү маанидеги маселелер боюнча өз ара аракеттениши үчүн шарттарды түзүү;

жергиликтүү өз алдынча башкарууну маалыматтык колдоону камсыз кылуу;

жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда тажрыйба алмашууга көмөк көрсөтүү;

коомдук жигердүү жарандарды жана жарандык коомдун түзүмдөрүн өнүгүү процессине жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун чындоого кошуу үчүн шарттарды түзүү;

жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шайланма адамдарынын жана муниципалдык кызматкерлердин квалификациясын жогорулатууга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кадрдык резервин түзүүгө, муниципалдык түзүмдөрдө иштөөчү кадр саясатын жүзөгө ашырууга көмөк көрсөтүү [201, 19б.].

Ошентип, натыйжалуу жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү алгылыктуу милдеттердин бири болуп эсептелинет, аны жүзөгө ашыруу шаардын аткаруу бийлигинин бардык деңгээлдеринде жүргүзүлөт. Бул программаны жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өтүп жаткан реформасынын маңыздуу толукталышы жана аны конкреттештирүү катары баалоо керек [201, 20 б.].

Ошентип, Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкарууга жүргүзүлүп жаткан реформа, негизинен, жергиликтүү коомчулуктардын жарандык активдүүлүгүнүн төмөн болушунун көйгөйүн, жана муниципалдык көптөгөн кызматкерлердин компетенттүүлүгүнүн жетишсиз деңгээлин чечүүгө багытталган. Саясий социализацияны жүзөгө ашыруу аркылуу жарандык коомду өнүктүрүүнүн темпин жигердештирүү жергиликтүү өз алдынча башкарууну натыйжалуу өнүктүрүүнүн негизги келечеги катары карайт автор [201, 20 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын уюштуруу жана аракеттенүү сапатынан коомдун турмушунун сапат көз каранды. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү адамдардын керектөөлөрүнөн, алардын мамилелеринен түздөн-түз көз каранды. Ошондуктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүктүрүү максаттары, жолдору жана маңызы мыйзамдар тутуму жана башка ченемдик укуктук актылар аркылуу, бирок баарынан мурда, муниципалдык укук аркылуу жүзөгө ашырыла турган узак мөөнөттөгү мамлекеттик саясат катары болот. Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясаттын негизги жоболору жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүдөгү мамлекеттин саясатынын максаттары, көйгөйлөрү, приоритеттүү багыттары, маселелери, принциптери, ошондой эле аны ишке ашыруунун ыкмалары жөнүндөгү түшүнүктөрдүн бирдиктүү тутумун бекитет. Кыргыз Республикасындагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу жаатындагы мамлекеттик саясаттын негизги жоболору жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү жаатындагы мамлекеттин саясатынын максаттары, көйгөйлөрү, артыкчылыктуу багыттары, милдеттери, принциптери, ошондой эле анын ишке ашыруу ыкмалары жөнүндөгү ойлордун бирдиктүү тутумун бекемдеп турат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жаатындагы мамлекеттик саясат жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана тиешелүү кызмат адамдарынын өз алдынча башкаруу принцибинде мамлекеттик бийлик органдарынын жергиликтүү

бийликти түзүү процесиндеги мураскорлук ишин камсыз кылууга багытталган. Бул жобо адилеттүү болуп саналат, бирок КР Конституциясынын текстине кайрылсак, дал ушул жерде методологиялык жана укуктук зор көйгөй пайда болгон. Кыргыз Республикасынын Конституциясында жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн ыйгарым укугунун чегинде өз алдынча, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийлик органдарынын тутумуна кирбейт деп жазылган [98, 43б.]. Көптөгөн, алардын ичинде авторитеттүү илимпоз-юристар, саясатчылар, социологдор бул жобону жергиликтүү өз алдынча башкарууну мамлекеттен бөлүү жана анын толук өз алдынчалыгы деп түшүнүштү, биринчиси да, экинчиси да ылайыксыз. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын [1] бул жобосун алмаштыруу жана жергиликтүү башкарууну мамлекеттик органдары менен бириктирүү талаптары коюлган, андай болбосо бийликтин бирдиктүү вертикалы болбойт деп айтылган. Бул жерде жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын калыптанышын жана алардын жаңы типтеги мамлекети менен байланыштарын бекемдөөсүн басаңдаткан чоң көйгөй келип чыкты. Жаңылык төмөнкүдө: Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] мамлекеттин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктук синхрондоштуруусун сунуштады. Эгерде Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда катуу уюштуруучу байланышты бегиледи деп элестетсек, анда эл депутаттарынын Советтерине караганда катураак болгон тоталитардык механизмди алса болот. Ошентип, көйгөйдүн маңызы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийлик органдары менен элдин бийлигин туюндуруу аркылуу тең укуктуу болгондугунда жатат.

Мамлекеттик бийлик органдары мамлекеттин бүтүндүгүн, анын корголушун, аракеттердин бөлүштүрүлүшүн, субъектилердин, муниципалдык түзүмдөрдүн өз-ара жардамдарын камсыз кылат [100, 172 б.] Кыргыз Республикасынын Конституциясы мамлекет тараптан жергиликтүү

өз алдынча башкаруу органдарын администрациялык башкаруу мүмкүнчүлүгүн, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын иш аракетине негизсиз күнүмдүк кийлигишүүсүн жойду.

Администрациялык укук мамилелеринин элементтеринин толук бойдон жок болгондугу боло албайт, бирок алар мыйзамдын көзөмөлүндө болушу керек. Ошентип, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун реформанын эффективдүүлүгү, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын мыктылоо үчүн Кыргыз Республикасынын Конституциясына карата көз карашты өзгөртүш керек, аны конституциялык ойдун жетишкендиги деп эсептеш керек. Бийликтин бардык тепкичтеринин ортосунда укуктук синхрондоштурууну максатка багыттуу камсыз кылуу керек. Мыйзам чыгарууда кенемтелер болбош керек. Мыйзамдар коомдун турмушунун бардык чөйрөлөрүн муниципалдык түзүмдөрдүн деңгээлинде жана өлкөнүн масштабында камтыш керек; элдин, мамлекеттик бийлик органдарынын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын тиричилигинин маселелерин чечүү боюнча ыйгарым укуктарын, компетенцияларын жана алып баруу предметтерин толук жана так жөнгө салыш керек. Ошону менен бирге, артыкчылык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына калыш керек. Мамлекеттик бийлик органдарына жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына карата укуктук синхрондоштуруунун түшүнүктөрүн жана ыкмаларын андан аркы иштеп чыгуу зарыл. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу натыйжалуу боло алат, жана, эгер ал Кыргыз Республикасынын бүткүл территориясын камтыса, өз функцияларын толук кандуу аткара алат. [195, 139 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун курч көйгөйлөрүнүн бири – экономикалык көйгөйү. Өндүргүч менчиги жок, финансылары жок, жергиликтүү өз алдынча башкарууга жүктөлгөн маселелерди чечүү үчүн жетишерлик болгон экономикалык базасы жок бул жалпы элдик бийликтин формасы жок болууга дуушар болот. Ар түрдүү маалыматтар боюнча, жергиликтүү өз алдынча башкарууга өлкөдөгү акча каражаттардын жалпы

көлөмүнүн 6% жакын таандык, ал эми калганы мамлекетке, жеке уюмдарга жана жеке жактарга тиешелүү.

Кыймылсыз мүлк рыногунун жана аны жөнгө салуу институттарынын баарынан мурда, жер рентасынын өнүгүшү – жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагында экономикалык мамилелерди жөнгө салуунун, ошондой эле борбор шаарынын, орто шаарларынын, кичи шаарларынын ортосунда түрдүү иш аракеттердин кайра бөлүштүрүүсүнүн эң маанилүү каражаты. Ченемдик-эсептик бюджетке, муниципалдык түзүмдөрдө реалдуу бюджеттик пландаштырууга өтүү маселеси өтө эле маанилүү. Муниципалдык түзүмдөрдүн финансылык колдоо фонддору бир дагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында түзүлгөн эмес, муниципалдык бюджеттик камсыздандырылгандык жөнүндө мыйзамдар жок. Ошондой эле дифференциацияланган муниципалдык социалдык стандарттар же финансылык ченематтар жөнүндө мыйзамдар жок. Эч бир жерде мамлекеттик ыйгарым укуктардын бюджеттери түзүлө элек. Көптөгөн мамлекеттик ыйгарым укуктар жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан өздүк каражаттардын эсебинен колдонулат.

Азыркы шарттарда чоң көйгөйдү жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын түзүмү, өз ара мамилелери, ыйгарым укуктары түзөт. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын практикалык түзүлүшү бир нече түйүндүү маселелерди туудурду:

- жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мүмкүндүү түзүмдөрүнүн өтө чоң түрдүүлүгү Кыргыз Республикасынын башкаруу тутумунда татаалдыктарды алып келет.
- жергиликтүү өз алдынча башкаруу аткаруу органдарынын мамлекеттик бийликтин аткаруу органдары менен макулдашпагандыгы;
- финансы, билим берүү, саламат сактоо, милицияны башкаруу органдары оомалыктан кутулган жок;
- жер-жерлерде жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ассоциациялардын зарылдыгы жана тажрыйбалык маанилүүлүгү

түшүнүшө элек, түшүндүрүүчү иши жүргүзүлбөйт, бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын турмушун начарлатат жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ишин төмөндөтөт.

- жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын кадрларынын даярдыгын төмөндүгү.

Тажрыйба көрсөткөндөй, муниципалдык функционерлердин көбү жергиликтүү өз алдынча башкаруунун маңызын, анын саясий тутумундагы ордун, анын укуктук регламенттөөсүн түшүнүшпөйт. Бул маселени чечүү үчүн муниципалдык кызматкерлердин бардык категорияларына окутууну уюштуруу керек. Бул билимдерди башкаруу кадрлар да өздөштүрүү керек. Мүмкүн, муниципалдык кызматчыларды даярдоо максатында юридикалык профилдеги орто атайын окуу жайларын ачуу керек, ал эми юридикалык жогорку окуу жайларда жана юридикалык факультеттерде муниципалдык укук боюнча адистештирүүнү өнүктүрүш керек.

Ошентип, бул иштин изилдөөсүн жүргүзүү процессинде жалпы көйгөйлөрдүн бир катары айкын болуп чыкты, алардын ичинен төмөнкүлөрдү белгилеп кетүү керек:

- Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» [139] мыйзам чыгаруусунун келишпегендиги жана иретке салынбагандыгы. Ченемдик укуктук актылардын бир катары, негизинен Кыргыз Республикасынын Конституциясына чейин кабыл алынгандары, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конституциялык статусуна ылайык болбогон жоболорду камтыйт;
- Жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруу жана иш аракеттери маселелерин мыйзам менен толук эмес жана ыраатсыз жөнгө салуу. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын [1] жана кабыл алынган ченемдик укуктук актылардын ченемдери жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүзөгө ашырууну укуктук камсыздоону аяктай

элек. Мындан тышкары, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун практикалык иш аракетинде олуттуу татаалдыктар муниципалдык укуктун кээ бир ченемдерин, анын ичинде Кыргыз Республикасынын Конституциясы [1] аркылуу бекитилгендерди түшүнүүдө бир маанилүүлүк эместигине алып келет.

- Мамлекеттик бийлик органынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын ортосундагы ыйгарым укуктарды так укуктук чектөөнүн жоктугу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптанышынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинин бир нече маанилүү маселелерин, аны менен бирге жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү маселелерин натыйжалуу чечүүгө тоскоолдук кылуучу курч көйгөйлөрүнүн бири болуп саналат;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын финансылык-экономикалык өз алдынчалыгынын жетишерлик эмес камсыздалганы. Бул көйгөй мамлекеттик да, жергиликтүү да деңгээлде чечиле турган маселелердин топтомун камтыйт. Аларга муниципалдык менчикти түзүү, толук баалуу менчиктерди калыптандыруу үчүн шарттарды түзүү, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын экономикалык иш аракетинин туруктуу ченемдик негиздерин түзүү маселелери кирет.
- жергиликтүү өз алдынча башкаруунун сот коргоо механизмдеринин жетилбегендиги, сот чечимдеринин аткаруусун камсыз кылуу маселесинин жетишерлик эмес жөнгө салынгандыгы, ошондой эле сот кадрларынын даярдоо жана муниципалдык чөйрөсүндөгү соттордун квалификациясын жогорулатуу тутумунун жетилбегендиги.
- квалификациялуу муниципалдык кадрлардын жетишсиздиги. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын кадрдык жактан камсыздоо тутуму, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун шайланма адамдарын жана муниципалдык кызматкерлерди окутуу тутуму азыркы учурга чейин түзүлө элек;

Айтылган көйгөйлөрдү чечүү боюнча мамлекеттин иш аракети Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча өнүктүрүү жаатындагы бирдиктүү мамлекеттик саясаттын чектеринде жүргүзүшү керек.

Кыргыз Республикасындагы саясий жана экономикалык өнүккөн, социалдык жактан туруктуу болгон мамлекеттин ийгиликтүү курулушу элдик бийликтин бардык деңгээлиндеги макулдашылган иш аракеттери жок боло албайт. Бул элдик бийликтин деңгээлдери эффективдүү иштеши үчүн, бир жактан, алардын аракеттеринин бирдиктүүлүгү, башка жактан – жергиликтүү өз ара башкаруунун жана мамлекеттик бийлик органдары ортосундагы компетенцияларынын жана ыйгарым укуктарынын чектөөсү. Бийлик конкреттүү аймактардын өзгөчөлүктөрүнүн эсепке алуу менен жүргүзүлүшү керек, конкреттүү ыйгарым укуктар максималдуу эффективдүү жүзөгө ашыра турганга жөндөмдүү болгон бийлик органдарына жүктөлүш керек.

Азыркы шарттарда Кыргыз Республикасынын келечеги кыйла даражада жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишинин өнүгүшүнөн жана эффективдүүлүгүнөн көз каранды.

КОРУТУНДУЛАР

Жүргүзүлгөн изилдөө төмөнкү негизги жыйынтыктарды жасоого мүмкүндүк берет.

Азыркы убакта Кыргыз Республикасында жалпы элдик бийликти ишке ашыруунун эки негизги ыкмасы конституциялык жактан бекитилген жана тажрыйбада ишке ашырылган: мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу. Эки татаал башкаруучу тутумдун бар болушу алардын өз ара аракеттенүү механизмдин укуктук каражаттар аркылуу иштеп чыгаруу жана маскымалдуу даражада бекитүү зарылдыгына алып келет.

Мында жергиликтүү өз алдынча башкаруу өзүнүн табияты боюнча калктын жергиликтүү муктаждыктарын канааттандыруу үчүн багытталгандыгын, тактап айтканда, жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү үчүн багытталгандыгын эске алуу керек. Ушундан улам жергиликтүү өз алдынча башкаруу менен өз ара мамилелерди курууда, мамлекеттик бийлик аны өнүктүрүү жана жигердүү иштеши үчүн шарттарды түзүшү зарыл [198, 120 б.].

Бул үчүн алды менен коомду башкаруу тутумунда жергиликтүү өз алдынча башкаруу институтунун ордун аныктап алуу зарыл. Мында Кыргыз Республикасындагы жана Континенталдык Европадагы жергиликтүү өз алдынча башкаруу эки башка түшүнүк экендигин эске алыш керек. Моделдин спецификасы жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коомдук теориясынын негизине аны куруу менен аныкталат, ал эми батыштык модель мамлекеттик теорияга таянат [198, 120 б.].

Биздин оюбузча, Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тутумун куруунун негизи болуп “жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийлик органдарынын тутумуна кирбестиги” деген белгилөөчү конституциянын жобосу саналат. Ошентип, мамлекеттик бийлик органдарынын бирдиктүү тутуму мамлекеттик бийлик жергиликтүү бийлик менен кагылышкан жерде жергиликтүү өз алдынча

башкаруу органдарынын деңгээлинде үзүлөт. Демек, бул мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосунда багынбас тоскоолдук курулуп жатат дегенди түшүндүрөт.

Бул жергиликтүү өз алдынча башкарууга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын мамлекеттик бийлик органдарына теңөөгө, аларды аткаруу бийлигинин тутумуна автоматтык түрдө киргизүүгө карата стереотиптик мамиледен улам келип чыгат деген ойдобуз.

Иште жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын түзүмүнүн эффективдүү болушу эгерде ал жергиликтүү өз алдынча башкаруу максаттарына жеткендиктен жана ошол эле убакта жергиликтүү жана мамлекеттик кызыкчылыктарга иштегендиктен көз каранды.

Бирок кандайдыр бир шарттарда, өлкөлөрдө же региондо жергиликтүү өз алдынча башкаруунун оптималдуу болгон түзүмү башка шарттарда такыр жараксыз, ылайыксыз болушу мүмкүн. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу тутуму ичиндеги түрдүү уюштуруучу формалардын катышы жана мүнөзү, түрдүү жаратылыштын өзүнүн факторлору (тарыхый, географиялык, демографиялык, маданий, улуттук ж.б мамлекеттик бийлик органдарынын жана саясий режимдин конкреттүү өзгөчөлүктөрү жана таасир этүүсүнүн мүнөзү, ошондой эле конкреттүү административдик аймактык бирдикти түзүүнүн өзгөчөлүктөрү) менен аныкталат. Түрдүү өлкөлөрдө жана аймактарда алардын таасири менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун түзүмүн оптималдаштыруу ыкмасы катары да, жергиликтүү өз алдынча башкаруу тутумунун элементтеринин өз ара жана мамлекеттик бийлик органдары менен өз ара аракеттенүүсүнүн формалары дагы олуттуу айырмаланып турат. Алар жергиликтүү өз алдынча башкаруунун кабыл алынган конкреттүү моделдерине ылайык жүзөгө ашырылат, алар жалпыланышы жана тутумга салынышы мүмкүн .

Жүргүзгөн изилдөөлөрүбүздүн натыйжасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу көп маанилүү түшүнүк деген корутундуга келдик.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аныктамасын дароо бир нече аспектиде берүү керек.

Муниципалдык бийлик – бул өзгөчө түрдөгү бийлик, ал накта түрдө мамлекеттик да, муниципалдык да, мамлекеттиктен бөлүнгөн бийлик болуп эсептелинбейт. Төмөнкү белгилелер менен айырмаланат:

- аймактык чектелгендик менен;
- өзүнүн аймактарын башкарууда калктын түздөн-түз катышуу формаларын кеңири спектри менен;
- жергиликтүү өз алдынча башкарууда мажбурлоо тутуму менен;
- мамлекет тарабынан жергиликтүү бийликтин укуктарын мыйзам чыгаруу жактан чектөөсү менен;
- жергиликтүү бийликке берилип жаткан ыйгарым укуктарды ишке ашыруусу мамлекеттин контролунун астында болуусу менен [98, 122 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу Кыргыз Республикасында жалпы элдик бийликтин жүзөгө ашыруу ыкмаларынын бири болгондуктан, жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул мамлекеттик бийликтин бир түрү деп айтууга болбойт. Эл ага таандык болгон бийликти ар кандай жол менен жүзөгө ашырууга укуктуу жана ушул ыкмалардын баары тең маанилеш.

Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу мамлекеттик таасир этүү чөйрөсүнөн такыр алып салынат дегенди туюндурбайт. Мамлекет муниципалдык органга түздөн-түз баш ийбестен тасир этүүнүн жетиштүү ыкмаларына ээ. Өз ара аракеттенүүнүн дал ушул ыкмалары жана механизмдери бул диссертациялык ишти изилдөөнүн негизги предмети болуп калды.

Башкаруу ишмердигинин натыйжалуулугун жогорулатуу үчүн мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда өз ара аракеттенүүнүн негизги параметрлерин аныктоо, керектүү жол жоболорду юридикалык жактан бекитүү зарыл. Албетте, бул үчүн өз ара мамилелер принциби боюнча аныкталыш керек,

тактап айтканда, бул өз ара мамилелер кандай болот, бири-бири менен болгон мамиледе мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органынын жүрүм турумдарынын зарыл модели кандай, алардын негизинде кайсы идеялар жатыш керек деген суроолорго жооп берүү керек [31, 284 б.].

«Эл аралык укуктун ченемдеринин имплементациясы» түшүнүгүн изилдеп жатып, биз улуттук-укуктук имплементациянын жол-жобосу улуттук-укуктук имплементациянын механизми жок мүмкүн эмес деген жыйынтыкка келдик. Кыргыз Республикасынын Конституциясы бул механизмди алдын ала караган, бирок колдонуудагы мыйзамдар эл аралык укуктардын ченемдерин жүзөгө ашыруу тартиби жөнүндө Кыргыз Республикасынын Конституциясынын жоболорун көпчүлүк учурда өнүктүрөт, Кыргыз Республикасында эл аралык келишимдерди натыйжалуу ишке ашыруу үчүн бул жоболор жетишсиз. Биз эл аралык укуктун ченемдеринин улуттук-укуктук имплементациясынын механизми өз ара байланыштардын жана процесстердин тутумун аныктайт деп ойлойбуз. Ченемдерди аткарууга төмөнкү курам түзүүчүлөр кирет:

а) уюштуруучу – эл аралык ченемдерди аткаруу боюнча ыйгарым укуктар менен энчиленген мамлекеттик бийлик органдарынын жыйындысында билинүүчү;

б) жөнгө салуучу – эл аралык ченемдерди аткаруу боюнча Кыргыз Республикасынын Конституциясы аркылуу ыйгарым укуктар менен энчиленген мамлекеттик органдардын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, уюштуруучу түзүмүн беките турган ченемдик-укуктук актылардын жыйындысын билдирүүчү;

в) функционалдык – мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда калыптанган туруктуу өз ара мамилелердин укуктук ченемдеринин шартталган жана шартталбаган көрсөтмөлөрүнүн жыйындысынан куралган [114, 174 б.].

Диссертант тарабынан предмет катары эл аралык укук ченемдерин жүзөгө ашыруу тартиби болгон мыйзам долбоорду иштеп чыгаруунун зарылдыгы жөнүндө сунуштар киргизилип жатат. Бул мыйзам долбоордо субъекттер, алардын ыйгарым укуктары, эл аралык ченемдерди аракетке келтире алуунун укуктук камсыздоону жүргүзүү боюнча ыйгарым укугу менен энчиленген мамлекеттик бийлик органдарынын компетенциясынын чегинде эл аралык укуктун ченемдерин имплементациялоо жол-жобосу белгиленмек.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына кайсы мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүү жөнүндөгү маселеси чоң мааниге ээ. Ыйгарым укуктардын түрдүү мүнөзүн жана бирдей эместигин, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын шарттарынын түрдүүлүгүн эсепке алып, алардын конкреттүү тизмегин аныктоого мүмкүн эмес. Ошондуктан жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүүнүн негизги принциптерин мыйзам тараптан бекитиш керек.

Бул мамлекеттик бийликке жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын өзүнчө каалагандай чечмелөө мүмкүнчүлүгүн чектөөгө, алардын жоопкерчилиги жөнүндө маселени так коюуга мүмкүндүк берет.

Мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жашоо аракетинин түрдүү чөйрөлөрүндө ыйгарым укуктарын чектөө боюнча маселесин чечүү үчүн, биздин көз карашыбыз боюнча, төмөнкү чараларды көрүү керек:

- бүгүнкү күндө көптөгөн ченемдик актыларда камтылган жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарын кодификациялоо. Ошону менен бирге бар болгон укуктук коллизияларды жоюуга көңүл буруу керек;
- «Мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосундагы ыйгарым укуктарды чектөө жөнүндө»

ченемдик-укуктук актыларды кабыл алуу. Бул ченемдер, албетте, карама-каршы болбоо керек, мындай ыйгарым укуктардын чектөөсүнүн өзгөчөлүктөрүн эсепке алыш керек, анткени жергиликтүү деңгээлде гана түрдүү чөйрөдө конкреттүү ыйгарым укуктарды бекитүүгө мүмкүн;

- мамлекеттик бийлик органдары жана ар бир жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы менен келишимдерди түзүү. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун конкреттүү органы менен түзүлгөн келишимдер жергиликтүү өзгөчөлүктөрдү эсепке алат деген болжолдосо болот. Мындай келишимдерди түзүү демилгеси мамлекеттик бийлик органдан да, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдан да чыкса болот.

Ошонтсе да, ченемдик укуктук актыларды кабыл алгандан жана келишимдерди түзгөндөн кийин айрым ыйгарым укуктарды алардын спецификасына карай бөлүүгө болбой калган кырдаал пайда болушу мүмкүн. Бул учурлар үчүн мыйзамдарда жана келишимдерде өз ара аракеттенүү тартибин карап, бекитип коюу керек [98, 123 б.].

Башкаруунун маанилүү көйгөйү болуп мамлекеттик бийлик органдардын ыйгарым укуктарын төмөнүрөөк аймактык деңгээлде жүзөгө ашыруунун зарылдыгы саналат. Теорияда жана практикада бул маселени чечүүнүн эки жолу бар. Биринчи жолу – бул жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аймагында мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткара турган өзгөчө мамлекеттик түзүмдөрдү түзүү. Экинчи жолу – мыйзам чыгаруу актылардын негизинде мамлекеттик ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарына берүү.

Биз эки вариантке тең анализ жүргүздүк. Бул эки варианттын ар бири өзүнүн артыкчылыгы да, кемчилиги да бар. Ошондой болсо да, перспективдүү вариант катары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүү жолу каралат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө айтууга эчак эле болбой калган деп

ойлойбуз, себеби жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын көпчүлүгү ченемдик актыларга ылайык мындай ыйгарым укуктардын он чактысын аткарып жүрөт.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан аларга өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруунун натыйжалуулугун жогорулатуу максатында төмөнкү кадамдарга баруу зарыл:

- жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жүзөгө ашырылып жаткан мамлекеттик ыйгарым укуктардын текшерүүсүн жүргүзүү. Бул жерде алгач жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аларга өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды каржылоодогу керектөөлөрүн, бул максатка багытталган чыгымдарды абсолюттук суммада чагылдыруу менен аныктоо керек. Мында мамлекеттик ыйгарым укук катары формалдуу алганда жергиликтүү, ал эми маңызы боюнча, мамлекеттик бийликтин чечимдеринин өткөрүүчүлөрү гана болуп туруп, аны чечүүдө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары эч кандай өз алдынчалуулукка ээ боло албаган мамлекеттик ыйгарым укуктарды түшүнүү керек.
- Аларга өткөрүлүп берилген каражаттарды пайдалануунун натыйжалуулугун аныктоо максатында аларга өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан ишке ашыруусуна талдоо жүргүзүү.

Биздин оюбузча, айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнү мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосундагы макулдашуу катары тариздөө максатка ылайык.

Мындай келишим көптөгөн Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен бекитилет, бирок, практикада аз санда колдонулат. .

Биз жергиликтүү өз алдынча башкаруунун органдарынын ыйгарым укуктарын мамлекеттик бийлик органдарына берүүсүнө ошол мамлекеттик органдар аларды эффективдүүрөк жүзөгө ашырууга жөндөмдүү болгондо гана жол берилет деп ойлойбуз. Ушуга байланыштуу «мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу, адатынча жарандарга жакын болгон бийлик органдарына жүктөлүш керек» деген жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык Хартиясынын ченеми туура эмес деп эсептейбиз. Биздин көз карашыбыз боюнча, мамлекетти башкаруунун жалпы принципи болуп ыйгарым укуктарды эң эле эффективдүү аткара ала турган органдарга жүктөө саналат. Ар кандай учурларда булар мамлекеттик бийлик органдары же жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары болушу мүмкүн. Муну дайыма эле аныктай албайбыз, ошондуктан мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары ыйгарым укуктарды өз ара өкүлдөө жөнүндөгү маселени өз алдынча чечүү укугуна ээ болушу керек. [98, 124 б.].

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруунун олуттуу көйгөйү болуп жетиштүү каржылоонун жоктугу саналат. Конституциялык ченемдерге карабай, мыйзам чыгаруучу да, жана мыйзам чыгаруунун башка субъектилери да жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына тиешелүү финансылык жана материалдык камсыздоосуз айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берип коет. Биздин оюбузча, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды жетиштүү түрдө каржылабагандыктан, мамлекеттик бийлик органдарынын жоопкерчилигине эч кандай механизм каралган эмес, бул ыйгарым укуктарды натыйжасыз ишке ашыргандыгы үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өзүлөрүнүн жоопкерчилигинин механизми иштебейт [142, 28 б.].

Мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын эффективдүү өз ара аракеттенүүсүнүн жүзөгө

ашыруусу «өйдө» жактан же «төмөн» жактан жүргүзүлгөн туура уюштурулган тыгыз өз ара аракеттенүүдө гана эмес мүмкүн болот. Аталып кеткен өз ара аракеттенүүнүн вертикалдык формаларынан башка горизонталдык формаларды да белгилеп кетүү керек. Бул туруктуу же убактылуу негизде иштеген жумушчу группалардын жана комиссияларынын биргелешкен көп тармактуу көп деңгээлдүү тутуму болушун белгилейт.

Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына жүргүзүлгөн анализдин негизинде төмөнкүдөй жыйынтыкка келдик: мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун алып баруу предметтеринин жана ыйгарым укуктарынын так болгон чектөөсү жок. Бул жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш аракет маселелерин, анын ичинде, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик ыйгарым укуктарын берүү маселесин эффективдүү чечүүгө тоскоолдук кылат.

Азыркы убакта мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана кызмат адамдарынын өз ара жоопкерчилиги жөнүндө ченемдери жок. Ошентсе да мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун теңдигинин конституциялык принцибинен алардын өз ара жоопкерчилигинин болуш мүмкүнчүлүгү келип чыгат. Жоопкерчиликтин эки жактуу мүнөзү мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын байланышынын эки жактуу мүнөзү менен аныкталат деп ойлойбуз.

Кыргыз Республикасынын «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» мыйзамы [139] жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана кызмат адамдардын мамлекет алдында жоопкерчиликтин эки түрүн белгилейт: башкарууда мыйзамдуулук принцибин бузуу үчүн жоопкерчилик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун берилген ыйгарым укуктарды эффективдүү эмес аткаргандыгы үчүн жоопкерчилик.

Азыркы учурда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын жана кызмат адамдарынын берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды

эффективдүү эмес же жетишерлик эффективдүү эмес жүзөгө ашыргандыгы үчүн жоопкерчиликтин башталышынын механизми жок. Бул көйгөйдү чечүү мүмкүндүктөрүн иште белгиленип кеткен.

Аларга өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткаргандыгы үчүн жоопкерчиликти жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары гана эмес башкалар да тартышы керек деген көз караштабыз.. Мамлекеттик бийлик органдары да жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарын аларга өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашырышы үчүн керектүү финансылык жана материалдык ресурстар менен камсыз кылбагандыгына жоопкерчилик тартышы керек [142, 29 б.].

Каралган суроолор, сунуштар, сунуштоолор мамлекеттик бийликтин жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өз ара аракеттенүүсүнүн глобалдык көйгөйүн жалпы жонунан гана козгоп кетет. Албетте, козголгон тема түрдүү багыттагы илимпоздордун, практиктердин көңүл буруусун талап кылат, мамлекеттик жана муниципалдык башкаруунун бир катар маселелерин көтөрөт.

КОЛДОНУЛГАН АДАБИЯТТАРДЫН ТИЗМЕСИ

- 1) Конституция Кыргызской Республики принятая на всенародном референдуме от 27 июня 2010 года с изменениями от 28 декабря 2016 года Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана
- 2) Фуко, М. Слова и вещи. Археология гуманитарных знаний [Текст]/М.Фуко. – М.: «АКАД», 1994. – С.58.
- 3) **Тихомиров Ю.А.** Циклы правового развития [Текст] /**Ю.А.Тихомиров** //Журнал Российского права. –2008. –№ 10. –С.32.
- 4) Мордовцев, А.Ю. Разделение властей. Теория и история проблемы [Текст]/ А.Ю.Мордовцев. – Таганрог: ТИУиЭ, 2000. – С.6.
- 5) Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст]/ С.И. Ожегов // Под ред. Н.Ю. Шведовой. 18-е изд. – М., 1986. – С74.
- 6) Аристотель. Политика. Афинская политика / Предисл. Е.И. Темнова. – М.: Мысль, 1997. –С. 231.
- 7) Макиавелли, Н. Государь. Рассуждения о Первой декаде Тита Ливия. О военном искусстве [Текст] /Н.Макиавелли // Предисл., ком. Е.И. Темнова – М.: Мысль, 1996. – С. 102.
- 8) Гоббс, Т. Левиафан [Текст]/ Т.Гоббс // Избранные произведения в 2-х т. Т. 2. –М., 1991. –С. 214.
- 9) Шевцов В.С.Суверенитет советского государства. М., 1972. С. 80-94.
- 10) Мельников, Н.В. Прокурорская власть [Текст]/Н.В. Мельников// Государство и право. –2002. – № 2. – С. 14.
- 11) Фарбер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. Выпуск 2. Саратов, 1987. С. 88;
- 12) Чердынцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт, 1999.
- 13) Коркунов, Н.М.Лекции по общей теории права. СПб., 1894. С 250.

- 14) Манов, Г.Н. Признаки государства: новое прочтение. Политические проблемы теории государства [Текст] / Г.Н. Манов. – М., 1993. – С. 42.
- 15) Малько, А.В. Теория государства и права [Текст] / А.В.Малько. – М.: Юристъ, 2000. – С.38.
- 16) Германская история в Новое и Новейшее время. Т.1. М, 1970. С 186-187.
- 17) Клок, А.Л. Государственная власть в европейском обществе. Взгляд на политическую теорию Лоренца Штейна и на французские политические порядки [Текст]/ А.Л.Клок. – СПб., 1880. –С. 106-122.
- 18) Штейн Л.Учение об управлении и право управления. СПб., 1874, С. 27.
- 19) Теория права Н. М. Коркунова /В. Д. Зорькин. //Правоведение. -1978. - № 3. - С. 81.
- 20) Котляревский, С.А. Власть и право. Проблема правового государства. – М., 1915. С. 2 - 15
- 21) Петражицкий, Л.И.Теория права и государства в связи с теорией нравственности [Текст] / Л.И.Петражицкий. – СПб., 1907. – С. 192.
- 22) Пейрсфит, А. Еще одно усилие, г-н Президент... [Текст] / А. Пейрсфит. – М.: Прогресс, 1986. – С. 179.
- 23) Arendt H.Macht und Gewalt. München, 1970. P. 30.
- 24) Arendt H.Communicative Power // Power / Ed. by S. Lukes. Oxford. 1986. P. 62 - 63.
- 25) Сорокин. П.А.Элементарный учебник общей теории права в связи с теорией государства. Ярославль, 1919. С. 90.
- 26) Кистяковский, Б.А. Социальные науки и право. [Текст] /Кистяковский Б.А. – М., 1916. С. 477 - 478.
- 27) Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1910. С. 290 - 302.
- 28) Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. [Текст] / А.И. Васильчиков. – Т. 1. – СПб., 1872. – С. 2.

- 29) Градовский, А.Д. Собрание сочинений [Текст]/ А.Д. Градовский. Т. 2. – СПб., 1899. – С. 39.
- 30) Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст]/ Даль, В.И. – СПб., 1880–1882. –С.78.
- 31) Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений [Текст]: дис. ... юрид. наук:12.00.02 / Н.Л. Пешин. – М., 2007. – С.21-22.
- 32) Курчинский, М.А. Муниципальный социализм и развитие городской жизни [Текст]/ М.А.Курчинский. – СПб., 1907. – С. 30-31.
- 33) Ожегов, С.И.Толковый словарь [Текст]/ С.И..Ожегов. – М., 1994. – С. 469.
- 34) Курчинский, М.А. Муниципальный социализм. Задачи городского хозяйства [Текст]/ М.А.Курчинский. – СПб., 1906. – С. 27.
- 35) Погосский, В.В. Местное самоуправление на демократических началах [Текст]/ В.В.Погосский. – М., 1917. –С. 6.
- 36) Свешников, М.И. Основы и пределы самоуправления [Текст] / М.И. Свешников. – СПб., 1892. – С. 400.
- 37) Коркмазов, О. М. Муниципальное право Кыргызской Республики [Текст]: учебник для юридических вузов. / О.М. Коркмазов. – Б. 2003. – С. 31.
- 38) Васильчиков, А.И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – Т. 2. – СПб., 1872. - С. 4.
- 39) Лазаревский Н.И. Международные договоры и народное представительство[Текст] Лазаревский Н.И. // Право. — 1907. — № 50.
- 40) Безобразов, В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть [Текст] /В.П. Безобразов. – СПб., 1882. – С.76.
- 41) Еллинек, Г.Борьба старого права с новым. [Текст] Еллинек, Г. - М.,1908. - С.45.

- 42) **Коркмазов, О. М.** Правовые проблемы становления местного самоуправления в Кыргызстане. [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук. /О.М. Коркмазов. – Бишкек, 2011. – С. 28.
- 43) **Полощенко Д.А.** Соотношение государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук/ Д.А. Полощенко. – М., 2010. –С. 35.
- 44) Alderfer, H.F. Local Government in Developing Countries. [Текст] / Alderfer. H.F. N.Y. 1964. – 177 с.
- 45) **Кнемайер, Ф.Л.** Организация местного самоуправления в Баварии (Основные структуры, особенности, недостатки) [Текст] / **Ф.Л. Кнемайер** // Государство и право. – М., 1995. – №4. – С.56.
- 46) **Остром, В.** Смысл американского федерализма [Текст]/ Остром В. – М. 1993. – С.20.
- 47) **Акмалова, А.А.** Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. [Текст] / **А.А. Акмалова.** –М., 2003. – С.47.
- 48) **Велихов, Л.А.** Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. [Текст]/ **Л.А. Велихов.** М.: Наука, 1928. – С.234.
- 49) **Токвиль А.** О демократии в Америке [Текст] / **А.Токвиль.** –М., 1995. С.45.
- 50) **Шугрина Е.С.** Муниципальное право [Текст]: учебное пособие / Е.С. Шугрина - М., 1999. - С.401
- 51) **Костюков, А.Н.** Муниципальное право как отрасль российского права [Текст] /А.Н.Костюков. – М., 2003. –С. 31.
- 52) **Рысмендеев Б.Дж.** Конституционно-правовое регулирование обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02; 12.00.14 / Рысмендеев Б.Дж. – Б., 2015. – 203 с.
- 53) **Черненко А.Г.** Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России. [Текст] / **Черненко А.Г.** Спб., 1999. – С.280.

- 54) Правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации/ Под общей редакцией **С.Н. Мирошникова**. - М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 59.
- 55) Бондарь, Н.С. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении: на примере г. Ростова-на-Дону [Текст] / Н.С. Бондарь, М.А.Чернышев. – Ростов-на-Дону, 1996. – С. 247.
- 56) Граждан, В.Д. Государственная служба субъектов Федерации [Текст]/ В.Д. Граждан // Государственная служба: теория и организация. – Ростов н/Д., 1998. –С. 252-253.
- 57) **Барабашев, Г.В.** Местное самоуправление [Текст] /Г.В. Барабашев. – М.: Издательство МГУ,1996. – С. 54.
- 58) **Баглай, М.В.** Конституционное право России. [Текст] / М.В. Баглай. – М., 1999. – С. 36.
- 59) Атаманчук, Г.В. Государственное управление. [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М., 2000. –С. 69.
- 60) Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития. Саратов. 1998. С. 36.
- 61) **Абдулатипов, Р.Г.** Местное самоуправление в Российской Федерации [Текст] **Р.Г. Абдулатипов** // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1994. № 6.
- 62) Конституция Российской Федерации. Комментарий /Под общей ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М.Батурина, Р.Г. Орехова. - М.: Юридлит. 1994. - С. 103.
- 63) Народ в правовом государстве [Текст] / Институт государства и права Российской Академии наук. – М.: Норма, 1999. – С. 150.
- 64) Кутафин, О.Е. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебное пособие/ О.Е.Кутафин, В.И. Фадеев – М., 1997. –С. 5.
- 65) **Кожошев, А.О., Шадыебеков, К.Б.** Основы местного самоуправления Кыргызской Республики [Текст]: учеб. пособие/А.О. Кожошев, К.Б. Шадыебеков. – Бишкек. 2006. – С. 27.

- 66)** Григорян, Л.А. Народовластие в СССР. [Текст]/ Л.А.Григорян. –М.: Юрид. лит., 1972. С.22.
- 67)** **Авакьян, С.А.** Проблемы местного самоуправления на современном этапе [Текст] /С. А. Авакьян // Право. –1998. – № 2-3.
- 68)** Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт// Журнал российского права. 1997 г. № 8. С.96.
- 69)** Сергеев, А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия [Текст] / А.А. Сергеев. – М., 2005. – С. 126-127.
- 70)** Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе 19 января 2001 г. «Проблемы законодательства в области местного самоуправления». – М., 2001. – С. 18-19.
- 71)** **Авакьян, С. А.** Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние [Текст] /С. А. Авакьян // Конституционный вестник, – М., 2008. – № 1. – С. 17.
- 72)** Тихомиров Ю.А. Публичное право. [Текст] / Тихомиров Ю.А. // М.: БЕК, 1995. –С.88.
- 73)** Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации.// Государство и право. 1997. № 5. С.33.
- 74)** Конституция Испании принятая на референдуме 7 декабря 1978 года. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана
- 75)** Морева, Е. Местная власть в Испании: ход реформ и преобразований [Текст] / Е.Морева// Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М., 1993. – С. 64-66.
- 76)** **Шерипов Н.Т.** Конституционное право Кыргызской Республики. - Бишкек, 2010. С.71

- 77) Кулушева, М.А.** Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. / М.А. Кулушева. – Саратов, 2001. – С. 41.
- 78) Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948.** – Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 79) Международный пакт «О гражданских и политических правах».** (принята Генеральной Ассамблеей ООН 16.12.1966) — Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 80) Действующее международное право.** – М., 1996. - С.735-737.
- 81) Барабашев, Г.В.** Муниципальные органы современного государства (США, Великобритания) [Текст] / Г.В. Барабашев. – М., 1971. –104 С.
- 82) Граверт, Р.** Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ [Текст]/ Р. Граверт// Государство и право. –1992. –№ 10. –С. 107.
- 83) Тихомиров Ю.А.** Научная организация управления. [Текст]/ **Тихомиров Ю.А.** // М.: Советская Россия, 1973. –С. 91.
- 84) Васильев, В.И.** Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора [Текст] / В.И. Васильев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации: сборник научных трудов. – М., 2004. –С. 7.
- 85) Конституция Кыргызской Республики 1993 г.** Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 1993 г. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 86) Авакьян, С.А.** Муниципальное право России [Текст]: учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицкий, Н.С. Тимофеев. – М.: Проспект, 2009. – С. 369.

- 87) Кутафин, О.Е.** Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. — М.: Проспект, 2009. – С.672.
- 88)** Декларация о принципах местного самоуправления в государствах — участниках содружества (Содружество Независимых Государств 29 октября 1994 г. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана
- 89) Вопленко, Н.Н.** Источники и формы права [Текст]: учебное пособие / Н.Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. – С 3.
- 90) Петров, К.В.** Нетипичные источники российского права / К.В. Петров, В.А. Сапун, М.Г. Смирнова // Российский юридический журнал. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. – 2009. – № 1 (64). – С. 7–16.
- 91)** Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) — Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана
- 92)** Конвенция от 5 февраля 1992 г. «Об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения». Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана
- 93)** Муниципальное право России [Текст]: учебник для бакалавриата и магистратуры. – 5-издание пер. и доп. – М., 2017. –С.61.
- 94) Шадыбеков, К.Б.** Муниципальное право Кыргызской Республики [Текст]: учебное пособие/ К.Б. Шадыбеков. – Бишкек. 2011. – С. 39.
- 95)** Балытников, В.В. Государственная природа местного самоуправления [Текст] / В.В. Балытников // Государственная власть и местное самоуправление. – М., 1998. –№ 1. –С. 2.
- 96)** Взаимодействие - взаимная связь явлений, которые отражают процессы воздействия объектов друг на друга и их взаимную обусловленность.

Взаимодействие представляет собой вид непосредственных и опосредованных, внешних и внутренних отношений, связей (см.: Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева. - М., 1983.-С. 81).

97) Государственное управление: основы теории и организации: [Текст] учебное пособие / Под ред. В.А. Козбененко. - М., 2000. - С,693.

98) Шевчик И.А. Государственная власть и местное самоуправление: правовые проблемы взаимодействия. [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. Наук:12.00.02. / И.А. Шевчик . - Тюмень, 2001. -С.7.

99) Фомина Г.Г. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления [Текст]/ Г.Г.Фомина. - С. 164.

100) Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments. 2008.

101) Мачульская, И. Государственные полномочия местного самоуправления [Текст] /И. Мачульская //Федерализм. – 1998. – № 3. – С.167.

102) Калугин, В. Ю., Павлова Л. В., Фисенко И. В. Международное гуманитарное право [Текст]: учебное пособие/ В. Ю.Калугин, Л. В.Павлова, И. В.Фисенко. – Мн., 1999. С. 237–238.

103) Гавердовский, А.С. Имплементация норм международного права. [Текст]/ А.С. Гавердовский. – Киев, 1980. – С. 62.

104) Тиунов О.И. Общепризнанные принципы и нормы международного права и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: Сб. ст. / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.И. Лафитский. М., 2005. С. 197; Тиунов О.В. Влияние норм международного права на развитие национального законодательства// Журнал российского права. [Текст]/ Тиунов О.В., 2008. – С. 36-44.

- 105) Игнатенко, Г.В.** Международно признанные права и свободы как компоненты правового статуса личности [Текст]/Г.В.Игнатенко // Правоведение. –2001. –№ 1. – С. 100.
- 106) Мюллерсон, Р.А.** Соотношение международного и национального права. – М., 1982. С. 57 - 58.
- 107) Хабриева Т.Я.** Правовые механизмы имплементации международных антикоррупционных конвенций в национальное законодательство// Материалы межд. науч. конф. «Правовые проблемы противодействию коррупции». М. 2012.
- 108) Гаврилов, В.В.** Понятие и взаимодействие международных и национальных правовых систем. [Текст]/ В.В. Гаврилов. – Владивосток, 2005. – С. 157.
- 109)** Теория международного права: Современные теоретические проблемы. В 2-х томах. Т. 1 / Черниченко С.В. - М.: НИМП, 1999. –С. 336 .
- 110) Akehurst, M.** Modern Introduction to International Law. 7th edn.[Текст] / M.Akehurst. Red. by P. Malahczuk. L., 2004. P. 61
- 111) Шаммасова Л.Р.** Международно-правовой обычай в современном международном праве. [Текст]: автореф. дис....канд. юрид. наук / Шаммасова Л.Р. - Казань, 2006. -С. 37-39.
- 112) Игнатенко, Г.В.** Советское законодательство и международные договоры: опыт, тенденции и проблемы взаимодействия [Текст]/Г.В.Игнатенко // Правоведение. –1987. –№ 5. –С. 70
- 113) Хабриева Т.Я.** Основы взаимодействия международного и национального права // Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов / Отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М., 2007. С. 6.
- 114) Лукашук, И.И.** Нормы международного права в международной нормативной системе [Текст]/ И.И.Лукашук. – М., 1997. –274 с.
- 115) Мингазов, Л.Х.** Эффективность норм международного права [Текст]/ Л.Х.Мингазов. – М., 1990. –С. 155

- 116)** Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 117)** Колодкин, Р.А. Фрагментация международного права [Текст]/ Р.А. Колодкин // Московский журнал международного права. – М.: Междунар. Отношения, 2005. – № 2. – С. 38-61
- 118)** Мачульская, И. Институционализация местного самоуправления в системе власти Российской Федерации [Текст]: дис....канд. юрид. наук:12.00.02 / И. Мачульская. – М. 2001. – С. 83.
- 119)** Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. [Текст] / Черкасов А.И. М., 1998.
- 120)** Лукашов, Л.А. Словарь основных понятий и терминов по местному самоуправлению [Текст] / Л.А.Лукашов, А.А.Подсумкова. – Саратов, 1999. С. 10, 47-48.
- 121)** Закон Кыргызской Республики «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий» от 9 июля 2013 года. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 122)** Кубарков, А.Н. Конституционно-правовое регулирование разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук.12.00.02. [Текст] / А.Н. Кубарков. – Саратов, 2000. – С. 16.
- 123)** Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учебник. – 2-е изд. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: «Профобразование», 2000. –С. 800.
- 124)** Васильев, В.И. Местное самоуправление [Текст] / В.И. Васильев. – М., 1999. –С.83.

- 125)** Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления в Кыргызской Республики» от 25 сентября 2003 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 126)** Выступление председателя городского кенеша города Бишкек от 22 декабря 2015 года. www.gorkenesh.kg
- 127)** Устав Кара-Балтинского городского местного сообщества Жайылского района Чуйской области от 17 сентября 2009 года № 4. Опубликован в газете «Эркинтоо» 10 ноября 2009 года № 95.
- 128)** Васильев, М.А. О нормативно-правовой базе, регулирующей вопросы социально-экономического развития муниципальных образований в Российской Федерации [Текст] / М.А. Васильев // Муниципальное право. – 1999. – № 3. – С. 3.
- 129)** Земельный кодекс Кыргызской Республики от 2 июня 1999 в новой редакции от 25 июля 2017 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 130)** Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года. В новой редакции законов от 19 апреля 2017 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 131) Овчинников, И.И.** Местное самоуправление в системе народовластия. [Текст] / И.И. Овчинников. - М., 1999. – С.25.
- 132)** Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30 апреля 2003 года в новой редакции от 8 июня 2017 года. Информационно-правовая система «ТОКТОМ мамлекет Про». – Режим доступа: <https://online.toktom.kg/Toktom/106658-72> - Загл. с экрана.
- 133)** Постановление Верховного суда в Кыргызской Республике от по иску органов местного самоуправления в отношении органов государственной власти от 24 августа 2016 года. <http://jogorku.sot.kg>
- 134)** Обеспечение гарантий реализации государственных полномочий органами местного самоуправления // Городское управление . – 1999. – № 8. – С. 53-54.
- 135)** Ожегов, С.И. Словарь иностранных слов [Текст]/ С.И. Ожегов. – М., 1980. – С.859.

- 136)** Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. [Текст]: учебно-практическое пособие / И.А.Умнова. - М., 1998. - С. 128.
- 137)** Гриценко, Е.В. Координация и контроль в системе взаимоотношений органов регионального и муниципального управления в Российской Федерации [Текст]/ Е.В. Гриценко// Муниципальное право. – 1999. – № 4. – С. 31.
- 138)** Калитанец, Ю. В. Правовые основы и организация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления [Текст]: автореф. дис. ... канд. Юрид. наук./ Ю. В.Калитанец. –Саратов, 2002. –С. 142.
- 139)** Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года №101. Опубликован в газете Эркинтоо от 22 июля 2011 года №59. В редакции законов КР от [24 апреля 2019 года N 56](#).
- 140)** Постановление Конституционной палаты Кыргызской Республики от 13 октября 2014 года. <http://constpalata.kg>
- 141)** Фейгин М.З. Конституционные основы местного самоуправления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Саратов, 1999. С. 26.
- 142)** Пылин, В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления [Текст] /Пылин, В.В.// Государство и право. – 1999. –№ 9. –С. 25.
- 143)** Гражданский Кодекс Кыргызской Республики. Часть 1. //Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1996. – № 6, Ст.80; 1998., № 6, ст. 226. В редакции законов от 8 июня 2017 г. №100.
- 144)** Налоговый кодекс Кыргызской Республики от 17 октября 2008 года. В новой редакции от 2017 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 145)** Акмалова, А.А. Особенности правового регулирования и организации местного самоуправления в Российской Федерации (теоретико-методологический аспект)[Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02/ А.А. Акмалова. – М., 2003. –С.13.

- 146) Ковешников, Е.М.** Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. [Текст]: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук:12.00.01/ Е.М.Ковешников. –М., 2001. – С.15.
- 147) Постовой Н.В.** Местное самоуправление. История, теория, практика. - М., 1995. С.125.
- 148) Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности»** от 15 марта 2002 года № 37, в редакции 22 июня 2016 года № 84.<http://cbd.minjust.gov.kg>
- 149) Закон Кыргызской Республики «О защите прав предпринимателей»** от 1 февраля 2001 года, в редакции от 28 июля 2017 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 150) Закон Кыргызской Республики «Об аренде»** от 4 июля 2005 года . <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 151) Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по подготовке процессов приватизации государственного и муниципального имущества на территории Кыргызской Республики** <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 152) Закон Кыргызской Республики «О приватизации муниципальной собственности имущества»** от 15 марта 2002, в редакции законов от 22 июня 2016 года.<http://cbd.minjust.gov.kg>
- 153) Щепачев В.А.** Становление и развитие местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Федеральный и региональный аспекты. Оренбург, 2004. С.141-142.
- 154) Марченко, О.В.** Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений. [Текст]: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 /Марченко О.В. – Екатеринбург, 2004. – С. 10.
- 155) Финансовые ресурсы местных органов власти во Франции / Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. №13.** М., 1993.
- 156) Проект Градостроительного кодекса Кыргызской Республики..** <http://cbd.minjust.gov.kg/>
- 157) Закон Кыргызской Республики «Об основах технического**

регулирования в Кыргызской Республике» от 22 мая 2004 года. В редакции законов от 16 ноября 2009 года. Опубликован в газете «Эркинтоо» от 1 июня 2004 года.

158) Положение «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 3 марта 1997 года, в новой редакции от 21 декабря 2011 года. <http://www.customs.kg>.

159) Выступление Президента Кыргызской Республики на внеочередном заседании Жогоркук Кенеша. <http://www.president.kg>.

160) Отчет о работе Национального агентства Кыргызской Республики по делам местного самоуправления за 2016 г. <http://www.namsu.org.kg>. – Загл. с экрана.

161) Товарищество собственников жилья. Информационно-методическое пособие. –Пермь. –2000.

162) Ермаков В.С. Првовое регулирование деятельности товарищества собственников жилья [Текст]: дисс.... канд. юрид. наук:12.00.02. Ермаков В.С./ -М., 2004. –С. 69.

163) Статистические данные. <https://kyrtag.kg.society/v-kyrgyzstane-vvp-nadushu-naseleniya-v-7-raz-nizhe-chem-v-kazakhstan-i-rossii>

164) Ларькина, А.П. Органы территориального общественного самоуправления [Текст]/ А.П. Ларькина. – Саранск, 1993.

165) Опрос жителей города Бишкек «О работе жилищно-коммунального хозяйства и системы жизнеобеспечения мэрии города. [Электронный ресурс] <https://www.meria.kg>.

166) Выступление депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики А. Шадиева о состоянии ТЭЦ города Бишкек. <https://www.kyrtag.kg>.

167) Пресс-конференция Президента Кыргызской Республики <https://ru.sputnik.kg>.

168) Гражданский Кодекс Кыргызской Республики. Часть 2. // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1996. – № 6, Ст.80; 1998., № 6, ст. 226. В редакции законов от 8 июня 2017 г.

- 169) Акмалова, А.А.** Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. [Текст] /А.А. Акмалова. –М., 2002.
- 170) Прудников А.С.** Муниципальное право России [Текст]: учебное пособие. –4-изд., перераб. и доп./ А.С.Прудников. – М., 2009. – С.157-158.
- 171)** Местные коллективы во Франции: расходы и бюджетная практика / Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы №12. – М., 1993.
- 172) Щепачев В.А.** О ресурсах муниципального образования и их соответствии полномочиям, осуществляемым органами местного самоуправления [Текст] / В.А. Щепачев // Местное право. 2001. №8. –С. 46.
- 173)** Выступление Президента Кыргызской Республики на внеочередном заседании Жогорку Кенеша. <http://www.president.kg>.
- 174) Кожошев, А.** Местное самоуправление. Межбюджетные отношения. <http://slovo.kg>.
- 175)** Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления в Кыргызской Республики» от 25 сентября 2003 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>
- 176) Бельский, К.С.** Финансовое право [Текст]: учебное пособие / под редакцией С.В. Запольского. – М., 2006. – С.125.
- 177) Бондарь, Н.С.** Муниципальное право. [Текст]: учебное пособие/Н.С.Бондарь. –2-е изд., перераб. и доп. –М., 2003. – С.407 .
- 178) Харлоф Э.** Местные органы власти в Европе / Перевод с английского. [Текст] / Харлоф Э. М., 1992. – С.88.
- 179) Кочергина, М.Э.** Об особенностях правового регулирования местного налогообложения и о налоговых правах местного самоуправления и основы деятельности местного самоуправления в Московской области [Текст] / М.Э.Кочергина. – М., 1997. С.80.
- 180) Н.А. Игнатюк.** Муниципальное право [Текст]: учебное пособие / Н.А. Игнатюк, А. В. Павлушкин. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. –С.271.

- 181) Цокова В.А.** Сравнительный анализ налоговых систем России, Франции, Великобритании и Японии// Теоретическая и прикладная экономика. — 2015. - № 2. - С.1-12. DOI: 10.7256/2409-8647.2015.2.13457. URL: http://e-notabene.ru/etc/article_13457.
- 182) Беляев, Ю.А.** Финансы местного самоуправления [Текст] / Ю.А. Беляев // Финансы. – М., 1997. – №11.
- 183) Авакьян, С.А., Барабашев Г.В.** Внебюджетные фонды [Текст]/ С.А.Авакьян, Г.В. Барабашев // Народный депутат. –1990. –№15. – С.36.
- 184) Жакыбакунов, Э.Т.** Принципы бюджетного процесса по законодательству Кыргызской Республики [Текст]/Э.Т.Жакыбакунов //ModernScience 2017 №10.
- 185) Сергеев, А.А.** Местное самоуправление в Российской Федерации: правовая теория и социальная практика [Текст] / А.А. Сергеев // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. – М., 2004. С.91.
- 186) Вобленко, Н.А.** Основы муниципальной деятельности. [Текст]: учебное пособие в 3-х кн. / [Н.А. Вобленко, С.В. Вобленко, Т.М. Говоренкова, В.В. Калинин, Г.Г.Огнев]. – Обнинск, 1999. – Книга 2.
- 187) Саалаев, Ж.И.**Финансовое право Кыргызской Республики: (Краткий курс лекций.) [Текст]/ Ж.И. Саалаев. – Бишкек, Наука и образование, 2001. – С.31
- 188) Шуплецова Ю.И.**Финансовое право. [Текст]: учебное пособие / Ю.И.Шуплецова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. –С .61.
- 189)** Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления // Стенограмма «круглого стола» от 5 ноября 2003 г. Архив Независимого института выборов.
- 190) Овчинников, И.И.** Теоретико-правовые основы местного самоуправления в Российской Федерации (системный анализ концепции и

методологии правового регулирования) [Текст]: автореф. дис. ... докт. юрид. наук:12.00.02 / И.И. Овчинников. - М., 2000. С.17.

191) Концепция развития межбюджетных отношений в Кыргызской Республике на период 2016-2019 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 10 марта 2019 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>.

192) Кутафин, О.Е. Компетенция местных Советов [Текст] / О.Е. Кутафин, К.Ф., Шеремет. – М., 1986. – С. 22.

193) Выдрин, И.В. Муниципальное право [Текст]: учебное пособие / И.В.Выдрин. – М., Норма, 2004. –С.28-29.

194) Проблемы реформы организации системы органов местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]//Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №7.

195) Барабашев, Г.В. Местное самоуправление в России. Теория и практика [Текст] /Г.В. Барабашев // Государство и право. 1993. №6. С. 145.

196) Муниципальное право России [Текст]: учебник /отв. ред. С.А. Авакьян. – Проспект, 2009 г. – С. 189.

197) Постановление Конституционной палаты Кыргызской Республики о Конституционности закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года. <http://cbd.minjust.gov.kg>.

198) Наймушина, С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации. [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / С.Г. Наймушина. – М., 1999. – С. 87.

199) Ежкова, А.А. Конституционно-правовые проблемы обеспечения финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления [Текст] / А.А. Ежкова: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2003. – С. 184.

200) Рысмендеев, Б.Дж. Выступление на пленарном заседании в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики <http://www.kenesh.kg/> /page_7/

201) Программа развития местного самоуправления Кыргызской Республики на 2013-2017 годы Утвержденная Правительством Кыргызской Республики от 18 декабря 2013 года № 678.<http://cbd.minjust.gov.kg>.

«Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктарын ажыратуу жөнүндө»

Кыргыз Республикасынын Мыйзамынын долбоору

ГЛАВА I. ЖАЛПЫ ЖОБОЛОР

1-берене. Ушул мыйзамдын колдонулушунун чектери

Ушул мыйзам мамлекеттик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын ортосунда алып баруу предметтерди жана ыйгарым укуктарды ажыратуу жөнүндө, өзүнүн ыйгарым укуктарынын бир бөлүгүн жүзөгө ашырууну бир бирине өткөрүп берүү жөнүндө келишим түзүүдө алып баруу предметтерди жана ыйгарым укуктарды ажыратуунун негизги принциптерин жана тартибин белгилейт.

2-берене. Бул мыйзамдын максаттары үчүн колдоно турган негизги түшүнүктөр

1. Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарынын алып баруу предмети – Кыргыз Республикасынын Конституциясы тарабынан Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарынын жеке компетенциясына киргизилген жөнгө салынуучу коомдук мамилелердин чөйрөсү.

2. Мамлекеттик бийлик органынын компетенциясы – Кыргыз Республикасынын Конституциясы тарабынан белгиленген алып баруу предметтер боюнча мамлекеттик бийлик органынын ыйгарым укуктар жыйындысы.

3. Мамлекеттик бийлик органынын ыйгарым укугу - кабыл алынган укуктук актыларга карата мамлекеттик бийлик органдын укуктары жана милдеттери, ошондой эле башка мамлекеттик-бийликтик аракеттерди жүзөгө ашыруусу.

4. Өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктар – ушул Мыйзам тарабынан белгиленген тартипте жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына өткөрүлүп берилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар.

5. Компетенция – мамлекеттик бийлик органдын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдын юридикалык жактан белгиленген укуктарынын жана милдеттеринин жыйындысы.

6. Үйгарым укуктар – Мамлекеттик бийлик органдарынын же жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өздөрүнө жүктөлгөн иш-милдеттерди

аткарууга багытталган белгилүү бир ишти жүзөгө ашыруу боюнча Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында каралган укугу.

7. Жергиликтүү маанидеги маселелер - жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана алардын кызмат адамдары тарабынан жарандардын тикелей эрк-ниетин билдирүү жолу менен чечилүүчү, тиешелүү аймактагы калктын турмуш-тиричилигин камсыз кылуу маселелери

8. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары - жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүнү камсыз кылуучу өкүлчүлүктүү, аткаруучу органдар.

9. Муниципалдык менчик - жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ээлигинде, пайдалануусунда, тескөөсүндө турган, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун кирешелерди алуу булагы катары кызмат кылуучу жана Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш-милдеттерин жүзөгө ашыруу үчүн зарыл болгон жергиликтүү жамааттардын менчиги.

10. Муниципалдык кызмат - жарандардын кесипкөй жана акы төлөнүүчү негизде жүзөгө ашырылуучу, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү жана аткаруу органдарындагы иштери.

Берене 3. Конституциялуулук принциби

1. Конституциялык мыйзамдар жана мыйзамдар, Кыргыз Республикасынын башка ченемдик укуктук актылары, келишимдер Кыргыз Республикасынын Конституциясы белгилеген мамлекеттик бийлик органдарынын алып баруу предметтерин, биргелешкен алып баруу предметтерин өткөрүп бере албайт, жокко чыгара албайт же башка түрдө кайтадан бөлүштүрбө албайт.

2. Эгерде мыйзамдардын, уставдардын же Кыргыз Республикасынын башка ченемдик укуктук актыларынын кабыл алуусу жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын конституциялык-укуктук статусунун өзгөрүшүнө, Кыргыз Республикасы белгилеген адам жана жаран укутарын жан эркиндигин кемсинтүүгө же айрылууга, Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бүтүндүгүн жана Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик тутумунун биримдүүлүгүн бузууга алып келсе, анда бул мыйзамдарды, уставдарды жана башка ченемдик укуктук актыларды кабыл алууга болбойт.

Берене 4. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын укуктарын жана кызыкчылыктарын кемсинтүүгө жол берилбестик принциби.

Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын бирөөсүнө карата алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарын ажыратууда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башка органдын укуктарын жана кызыкчылыктарын кемсинтүүгө жол берилбейт.

Берене 5. Мамлекеттик бийлик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын кызыкчылыктарынын макулдашуу принциби

Мыйзамдарды кабыл алуу, келишимдерди түзүү процессинде Кыргыз Республикасынын кызыкчылыктарын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын коргоосу ушул мыйзам жана Кыргыз Республикасынын башка ченемдик укуктук актылары белгилеген тартипте жүргүзүлөт

Берене 6. Ресурстар менен камсыздандырылгандык принциби

Алып баруу предметтерди жана ыйгарым укуктарды ажыратууда мамлекеттик бийликтин тийиштүү органдарынын ушул органдар тарабынан өзүнүн ыйгарым укуктарын жүзөгө ашыруу үчүн керек болгон финансылык, материалдык-техникалык жана башка ресурстары менен камсыздырылгандыгы жөнүндө маселе чечилет.

Берене 7. Келишимдерди түзүүнүн айкындык принциби

Келишимдерди, макулдашууларды даярдоо жана түзүү ушул мыйзам тарабынан белгиленген тартипке ылайык жүргүзүлөт.

ГЛАВА II. КЕЛИШИМДЕРДИ ТҮЗҮҮ ТАРТИБИ

Берене 8. Алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарын ажыратуу чектери

1. Келишим төмөнкү шарттарда түзүлүшү мүмкүн:

а) биргелешкен алып баруу предмети боюнча келишимди түзүүгө жол берилгендикке биргелешкен алып баруу предмети боюнча мыйзамда мыйзамда түздөн-түз көрсөтүү шартында;

б) биргелешкен алып баруу предмети боюнча мыйзамдын жоктугу – ушул биргелешкен алып баруу предмети боюнча аталган келишимди мындай мыйзамды кабыл алуудан кийин мыйзамга ылайык келтирүү шарты менен;

2. Келишим Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын саясий, экономикалык, социалдык, географиялык, этникалык жана башка

өзгөчөлүктөрүн эсепке алуу менен биргелешкен алып баруу предметтерин конкреттештире алат.

Берене 9. Келишимдин жактары

Келишимдин жактары болуп Кыргыз Республикасынын мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары эсептелинет.

Берене 10. Келишим предметтери

Келишимдин предметтери катары төмөнкүлөр боло алат:

Кыргыз Республикасынын Конституциясы жана мыйзамдар белгилеген алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарын конкреттештирүү;

Келишим тарабынан ажыратылган ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу шарттары жана тартиби;

Келишимдин жоболорун аткарууда өз ара аракеттенүү жана кызматташуу формалары;

Келишимдин жоболорун аткаруу менен байланышкан башка маселелер.

Берене 11. Келишимдин колдонулушунун мөөнөтү

Келишимде келишимдин колдонулушунун мөөнөтү, келишимдин колдонулушунун мөөнөтүн узартуу, ошондой эле анын мөөнөтүнөн мурда токтотуу туралуу жоболор камтылышы мүмкүн.

Берене 12. Келишимдин тили

Келишимдин тили болуп кыргыз тили саналат. Зарылчылык жагдайда келишим, макулдашуу орус тилинде жана Кыргыз Республикасынын мамлекеттик тилинде түзүлүшү жана кол коюлушу мүмкүн.

Берене 13. Келишим жактарынын жоопкерчилиги

1. Келишимдин, макулдашуунун жоболорун аткарылбагандыгы же ылайыксыз аткарылгандыгы үчүн келишим жактардын жоопкерчилигин камтый алат.

2. Келишимди бир тараптуу жокко чыгарууну жана келишимди аткарылбагандыгынан же ылайыксыз аткарылгандыгынан келип чыккан залалдын ордун толтуруу милдеттүүлүгүн келишим алдын ала ичине камтый алат.

Берене 14. Келишимди даярдоо жол-жобосу

1. Келишим долбоорлорун даярдоо тартиби, алдын ала кароо жана макулдашуусу мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан биргелешип аныкталат.

2. Бийликтин аткаруу органдары бир айлык мөөнөттөн кеч эмес келишимдин долбоору боюнча өзүлөрүнүн сунуштарын жана сын пикирлерин берүүгө милдеттүү.

Берене 15. Келишимдин долбоорун жактыруу же четке кагуу

Келишимдин долбоору сунуштоого көрсөтүлгөндөн баштап үч айлык мөөнөттөн кеч эмес Кыргыз Республикасынын Өкмөтү тарабынан жактырылат же четке кагылат.

Берене 16. Келишимге кол коюу

Келишимге кол коюу убагында келишимге мамлекеттик бийлик органынын ыйгарым укуктуу кызмат адамы жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктуу кызматчы адамдары тарабынан кол коюлат.

Берене 17. Келишимге өзгөрүүлөрдү жана кошумчаларды киргизүү

Келишимге өзгөрүүлөр жана кошумчалар келишимди түзүү үчүн бул мыйзам тарабынан белгиленген тартипте киргизилет.

Берене 18. Келишимди жарыялоосу жана күчүнө кириши

1. Келишим, келишимге киргизилген өзгөрүүлөр жана кошумчалар алардын расмий жарыялоо күнүнөн баштап он күндөн кийин толук көлөмүндө, эгерде келишим менен алардын күчүнө кирүү башка тартиби белгиленбесе, аларды жактыруу жөнүндөгү укуктук актылары менен кошо күчүнө кирет.

2. Келишимди күчүнө кирүүгө чейин колдонууга болбойт.

ГЛАВА III. ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ЖАГЫНДАГЫ КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МАМЛЕКЕТТИК БИЙЛИК ОРГАНДАРЫНЫН ЫЙГАРЫМ УКУКТАРЫ

Берене 19. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жагындагы мамлекеттик саясат

1. Мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруунун калыптанышы жана өнүгүшү үчүн зарыл болгон укуктук, уюштуруучулук,

материалдык-каржылык шарттарды түзөт жана калкка жергиликтүү өз алдынча башкаруу укугун жүзөгө ашырууга көмөк көрсөтөт.

2. Жергиликтүү жамааттардын кызыкчылыктарына тикелей тиешелүү маселелер боюнча чечимдерди даярдоодо жана кабыл алууда мамлекеттик бийлик органдары, мыйзамда белгиленген тартипте жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары жана алардын ассоциациялары жана жергиликтүү жамааттардын бирлештиктери менен консультацияларды жана талкууларды өткөрөт.

3. Жергиликтүү жамааттардын кызыкчылыктарына тикелей тиешелүү маселелер боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын мамлекеттик бийлик органдарына жиберилүүчү расмий кайрылуулары аларда коюлган маселелердин маңызы боюнча милдеттүү түрдө каралууга тийиш.

4. Мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иштеринин мыйзамдуулугуна ченемдик укуктук актыларда белгиленген көзөмөлдөөнү жүзөгө ашырат.

20-берене. Мамлекеттик бийлик органдарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу жагындагы ыйгарым укуктары

Мамлекеттик бийлик органдарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу жагындагы ыйгарым укуктарына төмөнкүлөр кирет:

1) жергиликтүү өз алдынча башкаруу жагында мыйзамдарды кабыл алуу жана алардын бир түрдүү аткарылышын жана сакталышын көзөмөлдөө;

2) жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн мамлекеттик программаларын кабыл алуу;

3) жергиликтүү өз алдынча башкаруу жагындагы Кыргыз Республикасынын Конституциясында жана Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында белгиленген мамлекеттин милдеттерин жүзөгө ашыруунун кепилдиктерин камсыз кылуу;

4) мамлекеттик менчик объекттерин муниципалдык менчикке өткөрүп берүүнүн тартибин мыйзамдарга ылайык жөнгө салуу;

5) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына тиешелүү мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү, ошондой эле аларга мыйзамга же келишимге ылайык айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды, көрсөтүлгөн мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн зарыл болгон материалдык жана финансылык каражаттарды өткөрүп берүү, берилген мамлекеттик ыйгарым укуктардын жана каражаттардын ишке ашырышын көзөмөлдөө;

б) мамлекеттик минималдуу социалдык ченемдерди белгилөө жана камсыз кылуу;

7) мектепке чейинки билим берүүнү, мектептик жана кесиптик билим берүүнү мамлекеттик билим берүү стандарттарына ылайык камсыз кылуу;

8) саламаттык сактоону мамлекеттик стандарттарга ылайык камсыз кылуу;

9) республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин ортосундагы мамилелерди жөнгө салуу, максималдуу бюджеттик камсыз кылуунун негизинде жергиликтүү бюджеттердин тең салмактуулугун камсыз кылуу;

10) жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мамлекеттик бийлик органдары тарабынан кабыл алынган чечимдердин натыйжасында пайда болгон кошумча чыгымдарынын ордун толтуруу;

11) жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржылык өз алдынчалыгынын мамлекеттик кепилдиктерин камсыз кылуу;

12) администрациялык-аймактык бирдиктерди түзүүнүн, бириктирүүнүн, кайра түзүүнүн жана жоюунун тартибин белгилөө жана өзгөртүү, мамлекеттин администрациялык-аймактык түзүлүшүн эске алуу менен алардын чек араларын, ошондой эле алардын аталыштарын белгилөө жана өзгөртүү;

13) мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ортосунда, ошондой эле жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын, анын ичинде ар кыл аймактык деңгээлдердин ортосундагы чектөөнүн жана алып баруу предметтерин жана ыйгарым укуктарды чектөөнүн тартибин белгилөө;

14) жарандардын жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүзөгө ашыруу укугун камсыз кылуу жана коргоо;

15) жергиликтүү шайлоолорду өткөрүүнүн тартибин жана аларды өткөрүүдө жарандардын шайлоо укуктарынын мамлекеттик кепилдиктерин белгилөө;

16) соттук коргоонун тартибин белгилөө жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун укуктарын соттук коргоо;

17) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана алардын кызмат адамдарынын мыйзамдарды бузгандыгы үчүн жоопкерчиликтерин жөнгө салуу жана белгилөө;

18) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана алардын кызмат адамдарынын ишинде мыйзамдуулуктун сакталышына прокурордук көзөмөлдү жүзөгө ашыруу;

19) мамлекеттин коопсуздугун камсыз кылуунун зарылдыгы менен шартталган өзгөчө статусу бар аймактарда жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун өзгөчөлүктөрүн мыйзамга ылайык жөнгө салуу;

20) тиешелүү тарыхый жана башка жергиликтүү салттар менен шартталган айрым аймактарда жергиликтүү өз алдынча башкарууну уюштуруунун өзгөчөлүктөрүн мыйзамдарга, ошондой эле ушул Мыйзамга ылайык жөнгө салуу;

21) жергиликтүү өз алдынча башкарууну жүзөгө ашырууга байланышкан маселелер боюнча администрациялык укук бузуулар жөнүндө мыйзамдарды кабыл алуу жана өзгөртүү;

22) жергиликтүү жамааттардын уставдарын каттоонун тартибин белгилөө;

23) мамлекеттик жана гуманитардык жардамдын материалдык, акчалай, жана башка түрлөрүн бөлүштүрүүнү уюштуруу;

24) ишканалардын, уюмдардын жана мекемелердин, башка чарба жүргүзүүчү субъекттердин курчап турган чөйрөнү сактоо жөнүндө мыйзамдарды аткаруулары, жерди жана жаратылыш ресурстарын пайдалануулары, шаар куруу жана архитектура ченемдерин жана эрежелерин, санитардык ченемдерди сактоолору, экологиялык иш-чараларды жүргүзүүлөрү боюнча иштерин мыйзамдарда белгиленген тартипте көзөмөлдөө;

25) Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында каралган башка ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу.

ГЛАВА IV. КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫНЫН ЫЙГАРЫМ УКУКТАРЫ

21-берене. Жергиликтүү маанидеги маселелер жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ыйгарым укуктары

Жергиликтүү маанидеги маселелерди, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын башка иш-милдеттерин жана ыйгарым укуктарын белгилөө төмөнкү принциптердин негизинде жүргүзүлөт:

1) мындай кызматтарды натыйжалуу көрсөтүүгө жарамдуу болгон төмөн турган башкаруу деңгээли тарабынан кызматтарды көрсөтүүнүн;

2) көрсөтүлүүчү кызматтардын сапатын камсыз кылуу максатында иш-милдеттер менен ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууда натыйжалуулуктун жана максатка ылайыктуулуктун;

3) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш-милдеттери менен ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын аймактык, экономикалык жана башка өзгөчөлүктөрүнө жараша дифференциялоонун;

4) иш-милдеттерди аткарууда жана ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууда жергиликтүү кызыкчылыктын болушунун;

5) жалпы мамлекеттик жана жергиликтүү кызыкчылыктарды эриш-аркак келтирүүнүн;

б) ачыктыктын жана коллегиялуулуктун;

7) ченемдик укуктук актыларда мамлекеттик бийлик жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын иш-милдеттери менен ыйгарым укуктарынын чегин ажыратуунун.

22-берене. Жергиликтүү маанидеги маселелерди белгилөөнүн жана чечүүнүн тартиби

1. Жергиликтүү маанидеги маселелер ушул Мыйзам жана жергиликтүү жамааттын уставы менен белгиленет, өзгөртүлөт жана токтотулат.
2. Мамлекет жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына мамлекеттик менчиктен жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү үчүн зарыл болгон мүлктү муниципалдык менчикке өткөрүп берет.
3. Жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүү боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын өз ара мамилелеринин тартиби Кыргыз Республикасынын мыйзамы, башка ченемдик укуктук актылары, ошондой эле жергиликтүү жамааттын уставы менен белгиленет.
4. Жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүнүн натыйжалары боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы тиешелүү аймактын жергиликтүү жамаатына отчет берет.

23-берене. Жергиликтүү маанидеги маселелер

1. Аймактын жашоо-турмушунун тутумунун иштешин жана өнүгүшүн, социалдык-экономикалык пландаштырууну уюштуруу менен калкка социалдык жана маданий кызматтарды көрсөтүүнү уюштуруу үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагына жергиликтүү өз алдынча башкаруунун төмөнкү маселелери таандык кылынат:
 - 1) тиешелүү аймактын экономикалык өнүгүшүн камсыз кылуу, ошондой эле инвестицияларды жана гранттарды тартуу;
 - 2) муниципалдык менчикти башкаруу;
 - 3) жергиликтүү бюджетти түзүү, бекитүү жана аткаруу;
 - 4) калкты ичүүчү суу менен жабдуу;
 - 5) калктуу конуштарда канализация жана тазалоочу курулмалардын тутумунун ишин камсыз кылуу;
 - 6) калктуу конуштардагы муниципалдык жолдордун иштешин камсыз кылуу;
 - 7) жалпы пайдалануудагы жерлерге жарык берүүнү уюштуруу;
 - 8) көрүстөндөрдүн иштешин жана ырасым кызматтарынын көрсөтүлүшүн камсыз кылуу;
 - 9) жалпы пайдалануудагы жерлерди көрктөндүрүү жана жашылдандыруу;
 - 10) парктардын, спорттук курулмалардын жана дем алуу жайларынын иштешин камсыз кылуу;

- 11) турмуш-тиричилик калдыктарын жыйноону, ташып кетүүнү жана керектен чыгарууну уюштуруу;
- 12) муниципалдык транспорттун иштешин камсыз кылуу жана калктуу конуштардын чегинде коомдук транспорттун иштешин жөнгө салуу;
- 13) жергиликтүү маанидеги тарыхый-маданий мурастарды коргоо жана пайдалануу жагындагы контролдоо;
- 14) жергиликтүү маанидеги китепканалардын ишин уюштуруу жана камсыз кылуу;
- 15) жер пайдалануу эрежелерин белгилөө жана шаар куруу менен архитектуранын ченемдерин жана эрежелерин сактоону камсыз кылуу;
- 16) тиешелүү калктуу конуштун аймагында жарнакты Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен белгиленген тартипте жайгаштыруу;
- 17) коомдук тартипти сактоого көмөктөшүү;
- 18) элдик көркөм чыгармачылыкты өнүктүрүү үчүн шарттарды түзүү;
- 19) бош убакытты өткөрүүнү уюштуруу үчүн шарттарды түзүү;
- 20) балдар жана жаштар менен иштөө боюнча иш-чараларды жүзөгө ашырууну уюштуруу;
- 21) дене тарбиясын жана массалык спортту өнүктүрүү үчүн шарттарды камсыз кылуу;
- 22) өзгөчө кырдаалдардын алдын алууга жана кесепеттерин жоюуга көмөктөшүү;
- 23) Кыргыз Республикасынын жер казынасын пайдалануу жөнүндө мыйзамдарында жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагына таандык кылынган кен байлыктарын пайдалануу чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу.
- 24) калкка консультациялык-укуктук жардам көрсөтүү.
- 25) үй-бүлөлүк зомбулуктан сактоо жана коргоо боюнча чаралардын комплексин Кыргыз Республикасынын мыйзамдарында белгиленген тартипте жүзөгө ашыруу.

Статья 24. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жергиликтүү маанидеги маселелерди өткөрүп берүүнүн тартиби

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы жергиликтүү маанидеги айрым маселелерди аткарууну берилип жаткан жергиликтүү маанидеги маселелердин аткарылышынын каражаттарын же каржылоо булактарын бир убакта аныктоо жана өткөрүп берүү менен юридикалык жана жеке жактарга өткөрүп берүүгө укуктуу.
2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органы тарабынан жергиликтүү маанидеги айрым маселелердин аткарылышын өткөрүп берүү бюджеттик

каражаттарды кыйла натыйжалуу пайдалануу үчүн максатка ылайык учурларда жүргүзүлөт.

3. Жергиликтүү маанидеги айрым маселелердин аткарылышын өткөрүп берүү жөнүндө чечим жергиликтүү кеңештин макулдугу менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органы тарабынан кабыл алынат.

Статья 25. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берилген мамлекеттик ыйгарым укуктар

1. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик укуктар таандык кылынышы мүмкүн.

2. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү берилип жаткан ыйгарым укуктарды ишке ашыруунун шарттарын зарыл болгон материалдык жана каржылык каражаттар менен бир эле убакта мамлекеттик камсыз кылуунун тартибин белгилеп, мыйзамдын же келишимдин негизинде жүзөгө ашырылат.

Мамлекеттик бийлик органдары менен жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ортосундагы келишимдин негизинде мамлекеттик ыйгарым укуктар берилген учурда келишимдин шарттары тиешелүү жергиликтүү кеңеш тарабынан бекитилүүгө тийиш.

3. Мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүүгө мамлекет бир эле убакта мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү менен жергиликтүү бюджетке республикалык бюджеттен максаттуу трансферттерди караган же берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашыруу үчүн зарыл болгон башка каржылоо булактарын аныктаган учурларда гана жол берилет.

4. Берилген мамлекеттик ыйгарым укуктар боюнча жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары мамлекеттик бийликтин ыйгарым укуктуу органдарына отчет берет.

5. Мамлекеттик ыйгарым укуктарды берүү жөнүндө мыйзамдар жана келишимдер төмөнкүлөрдү кароого тийиш:

1) жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берилүүчү мамлекеттик ыйгарым укукту;

2) берилген мамлекеттик ыйгарым укуктардын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жүзөгө ашырылышында мамлекеттик бийлик органдарынын усулдук, уюштуруучулук, консультациялык жана көмөк көрсөтүүнүн башка формаларын;

3) отчеттуулукка карата талаптарды;

4) берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды жүзөгө ашырууга мамлекет тарабынан контролдонушунун механизмн.

6. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына берилиши мүмкүн болгон негизги мамлекеттик ыйгарым укуктарга төмөнкүлөр кирет:

- 1) калктын жумуштуулугунун жана миграциясынын программаларын иштеп чыгуу жана аткаруу;
- 2) жарандардын эсебин алуу каттоосу, паспорт режиминин эрежелерин аткарылышына көзөмөлдү жүзөгө ашыруу, жарандарды белгиленген тартипте эсепке коюуну жана эсептен чыгарууну жүргүзүү, шайлоочулардын тизмелерин түзүү;
- 3) Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык жарандык абалдын актыларын каттоо;
- 4) мектептик, мектепке чейинки жана кесиптик билим берүү жана саламаттык сактоо чөйрөсүндө кызматтарды көрсөтүү үчүн имараттар жана башка объекттер менен камсыз кылуу;
- 5) Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык нотариаттык аракеттерди жасоо;
- 6) жарандарга инсандык, үй-бүлөлүк, мүлктүк абалын ырастоочу документтерди жана мыйзамдар менен каралган башка документтерди берүү;
- 7) аскерге милдеттүүлөрдүн жана аскерге чакырылуучулардын алгачкы эсепке алынышын жүргүзүү, аларды аскердик эсепке кабыл алуу жана эсептен чыгаруу, аскердик кызматка чакырууну уюштурууга көмөктөшүү;
- 8) Айыл чарбасына жарактуу жерлердин Мамлекеттик фондунун жерлерин бөлүштүрүү жана пайдалануу;
- 9) айыл чарба өндүрүшүн келечектүү өнүктүрүү боюнча материалдарды жалпылоо, айыл чарба продукциясын өндүрүү боюнча экономикалык божомолдорду түзүү;
- 10) ветеринардык-санитардык, эпизоотияга каршы иш-чараларды жана мал чарбачылыкта селекциялык-асыл тукум жумуштарын өз убагында жүргүзүүнү уюштурууга көмөктөшүү;
- 11) айыл чарба өсүмдүктөрүнүн өсүндүлөрүн тепсетүүгө каршы күрөшүү, токой коргоо тилкелерин жана токой массивин сактоо боюнча тиешелүү чараларды камсыз кылуу;
- 12) алымдарды жана камсыздандыруу төгүмдөрүн жыйноо, ошондой эле Кыргыз Республикасынын салык мыйзамдарына ылайык салыктык укук мамилелер чөйрөсүндөгү ыйгарым укуктар;
- 13) курчап турган чөйрөнү коргоо боюнча иш-чараларды иштеп чыгуу жана жүзөгө ашыруу;
- 14) керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоону камсыз кылуу;
- 15) тиешелүү аймакта жылуулук менен жабдууну уюштуруу;
- 16) даректүү социалдык коргоону уюштуруу максатында аз камсыз болгон үй-бүлөлөрдү иликтеп билүү;

17) этностор аралык мамилелерди чыңдоо боюнча, ошондой эле этностор аралык кагылышуулардын алдын алуу жана болтурбоо боюнча иш-чараларды жүзөгө ашыруу;

18) мыйзам менен белгиленген башка ыйгарым укуктар.

ГЛАВА V. КОРУТУНДУ ЖОБОЛОР

26-берене. Ушул Мыйзамдын күчүнө кирүү тартиби

Ушул Мыйзам расмий жарыяланган күндөн тартып он күндөн кийин күчүнө кирет.

27-берене. Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын ушул Мыйзамга ылайык келтирүү

1. Кыргыз Республикасынын Президентине, Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө, аткаруу бийлик органдарына өзүнүн чечимдерин ушул Мыйзам күчүнө кирген күндөн баштап алты айлык мөөнөттө ушул Мыйзамга ылайык келтирүү сунушталсын.

2. Ушул Мыйзам күчкө киргенге чейин Кыргыз Республикасынын аймагында колдонуудагы келишимдер жана макулдашуулар ал күчүнө кирген күндөн баштап үч жылдык мөөнөттө ушул Мыйзамга ылайык келтирүүгө тийиш.

3. Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан өзүнүн мыйзамдарын жана башка ченемдик укуктук актыларды ушул Мыйзам күчүнө кирген күндөн баштап он эки айлык мөөнөттүн ичинде ушул Мыйзамга ылайык келтирилсин.

4. Кыргыз Республикасынын аймагында ушул Мыйзам күчүнө киргенге чейин колдонулган мыйзамдар жана башка ченемдик укуктук актылар ушул Мыйзамга каршы болбогон бөлүгүндө колдонулсун.

Кыргыз Республикасынын Президенти