

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУНУН ӨНҮГҮҮ ЭТАПТАРЫ: ЖАҢЫ ТАРЫХ (2011-ЖЫЛГА ЧЕЙИН)

2010-жылдагы *Адамзаттын өнүгүүсү тууралуу улуттук баяндаманын кол жазмасынан алынган. Баяндаманын акыркы жарыяланган версиясын бул шалттемеден тапса болот: [http://dpi.kg/upload/file/UNP-2012-NHDR\\_RUS.pdf](http://dpi.kg/upload/file/UNP-2012-NHDR_RUS.pdf)*

### Ойдогудай келечек үчүн өткөнгө көз чаптыралы. Башкы редактордун кириш сөзү

Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун 30 жылдык мааракесин белгилөөнүн алдында артка бир кылчайып, ЖӨБдүн өнүгүшүндөгү жетишкендиктерди баалоо пайдалуу болору талашсыз. Ушул маанисинен алганда 2012-жылы чыккан жана жергиликтүү өз алдынча башкарууга арналган, “Бул жерде жана азыр!” аттуу адамдык өнүгүү тууралуу Улуттук баяндамасына тиркеме катары жазылган макаланы редакция көңүл бурууга татыктуу деп тапты.

Бул макаланы окуп жатканда жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүү чөйрөсүндө көптөгөн ийгиликтерди жана кыйынчылыктарды башыбыздан өткөргөнүбүздү баамдайбыз. Ал эми бүгүнкү күндүн милдети – өткөндөн сабак алып, каталарыбызды оңдоп, буга чейин Кыргыз

Республикасында бир нече жолу болгондой, жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн көптөгөн өңүттөрүндөгү тескери кыймылдан качуу зарыл.

Материал дээрлик 10 жыл мурун жазылганына карабастан, макала актуалдуулугун таптакыр жогото элек. Ал эми 2010-2012-жылдар өтө алыста калды деп эсептеген саясатчылардын жаңы мууну үчүн Кыргызстанда жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүшүнүн жана калыптанышынын көзгө көрүнбөгөн, эстен чыгарылган административдик жана саясий өңүттөрүн билип алуу кызыктуу болот.

Эмесе, урматтуу окурман, жалпы келечегибиз жакшы нукта болушу үчүн биз силерди өткөнгө көз чаптырууга чакырабыз.

**Надежда Добрецова,  
“Муниципалитет” журналынын башкы редактору**

### Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүү этаптары

Кыргызстандагы ЖӨБдүн тарыхын беш негизги этапка бөлсө болот, жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө мыйзамдарга жана башкаруу тажрыйбасына ири өзгөрүүлөрдүн киргизилиши алардын негизги учурлары болуп кызмат кылат. Бул этаптарды иликтөө жергиликтүү коомчулуктун, өлкөнүн жарандарынын башкаруу функцияларын иш жүзүнө ашыруудагы жана өлкөнүн тарыхынын тигил же бул мезгилинде өзүлөрүнүн жашоосунун деңгээлин жогорулатуудагы ролу жөнүндө баа берүүгө мүмкүндүк берет.

Шарттуу түрдө бул этаптарды үзгүлтүксүз жана кээде карама-каршы кыймыл катары, ошондой эле өлкөдөгү социалдык жана экономикалык кырдаалга эмес, жетекчиликтин саясий ышкысына көз каранды болгон, оптималдуу формаларды жана моделдерди издөө катары мүнөздөөгө болот.

- Биринчи этап (1991-жылдын 19-апрелинен – 1991-жылдын 19-декабрына чейин) – мамлекеттик бийлик органдарын ЖӨБ органдарына кайра түзүү (мурда иштеп жаткан төмөнкү звенолор Элдик депутаттар кеңештерине ЖӨБ органдары статусунун берилиши) жана мамлекеттик башкаруунун борбордон эң чоң ажыратылышы.
- Экинчи этап (1991-жылдын декабры – 1997-жыл) – тикелей мамлекеттик башкаруунун

күчөй башташы, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органдарын бир эле мезгилде мамлекеттештирүү жана бийлик өкүлчүлүгүнөн автономдоштуруу менен «десоветтештирүү».

- Үчүнчү этап (1998-2007-жылдар) – ЖӨБдүн аткаруу органдарынын өз алдынча системасынын пайда болушу жана анын андан ары кеңештерден автономдоштуруу аларга активдүү таасир этүү ишинде жергиликтүү жамааттардын мүчөлөрү үчүн акырындык менен мүмкүнчүлүктөрдүн жогорулашы.
- Төртүнчү этап (2008-2010-жылдар) – бийликтин бекем борборлоштурулушу жана ЖӨБдүн активдүүлүгүнүн “өчүшү”.
- Бешинчи этап (2010-2012) – ЖӨБдүн кеңири өнүгүшү үчүн жаңы мүмкүнчүлүктөр..

### Биринчи этап (1991-жыл) – мамлекеттик бийлик органдарын ЖӨБ органдарына кайра түзүү

1991-жылдын 31-августунда өзүнүн көз карандысыздыгын жарыялаган Кыргызстандын алдында башка маселелер менен бир катар аймактарды башкаруунун формаларын, жолдорун, принциптерин жана методдорун тандоо маселеси турду. Ошол мезгилде Кыргызстанда келечектеги административдик

моделди жана өлкөнүн аймактык деңгээлдерин жана бирдиктерин башкаруу принциптерин анча жакшы элестете алышкан эмес. Бирок ошол мезгилдеги саясатчылардын бир бөлүгү, мамлекеттик ишмерлер жана жарандар совет бийлигинин бекем борборлоштурулган жана катуу көзөмөлгө алынуучу системасынан айырмаланып, демократиялык республиканын аймактарын башкаруу борборлоштуруудан баш тартуу принцибинде жүргүзүлүшү керек, бул жергиликтүү бийлик органдарынын саясий жана чарбалык активдүүлүгүнүн жогорулашына, калктын демилгесине жана өз алдынчалуулугуна түрткү болот деп ишенишкен. Бул ишеним СССРдин 1990-жылдын 9-апрелиндеги “СССРдеги жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана жергиликтүү чарбанын жалпы башаттары жөнүндө” мыйзамын жүзөгө ашыруу максатында 1991-жылдын 19-апрелинде кабыл алынган “Кыргызстан Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” буга чейин болгон Мыйзам менен бекемделди. Төмөнкү деңгээлдеги эл депутаттарынын кеңештери (айылдык жана калк конуш кеңештерден баштап, облустук кеңештерге чейин) мамлекеттик бийлик органдарынын статусун жоготуу менен, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары деп жарыяланды. Мыйзам эл депутаттарынын жергиликтүү кеңештерине олуттуу укуктарды жана эркиндиктерди берди<sup>1</sup>.

1991-жылдын 31-августунда Кыргыз ССРинин Компартиясы жетекчилик ролдон баш тарткандан кийин, көз карандысыз республикада жер-жерлерде бийлик толугу менен Эл депутаттарынын жергиликтүү кеңештеринин колуна өттү, алар, айрым мамлекеттик жана коомдук ишмерлердин пикири боюнча, буга чейин советтик партиялык-мамлекеттик системада элдик өкүлчүлүк бийлигинде кооздогуч катары роль ойноп келишкен<sup>2</sup>. Мамлекеттик бийликти борборлоштуруудан баш тартуу деңгээли бир кыйла жогору болгон. Ошол убакта демократияны жактоочуларга Эл депутаттарынын кеңештеринин – калктын өкүлчүлүк бийлигинин атынан жергиликтүү иштерди башкарууну борборлоштуруудан баш тартуу жана коомдоштуктардын жашоосуна жергиликтүү өз алдынча башкаруу принциптерин киргизүү мезгили келгендей сезилген.

Бирок мурдагыдай эле Эл депутаттарынын жергиликтүү кеңештеринин кош баш ийүүчүлүгү сакталып калган: алардын аткаруу жана тескөө органдары (президиумдары) түздөн-түз Кеңешке

жана ошондой эле жогору турган аткаруу жана тескөө органына баш ийген. Эл депутаттарынын облустук, Бишкек шаардык, райондук, шаардык кеңештеринин төрагалары сессияларда шайланышкан жана Кыргызстан Республикасынын Президенти тарабынан бекитилген. Айылдык, калк конуштары Кеңештеринин төрагалары сессияларда шайланышкан жана жогору турган Кеңештердин төрагалары тарабынан бекитилген. Өзүлөрүнүн кызматтык милдеттерин талаптагыдай аткарбаган учурда же мыйзамсыз иш-аракеттерди жасаганда бардык деңгээлдеги Кеңештердин төрагалары Кыргыз Республикасынын Президентинин Жарлыгы менен же Эл депутаттарынын кеңешинин жалпы санынан жарымынан көбүнүн талабы боюнча кызматтарынан бошотулушу мүмкүн болгон.

Кеңештердин жоопкерчилик чөйрөсүнө дээрлик бардык башкаруу маселелери (экономика, социалдык саясат, коомдук тартип ж.у.с.) кирген. Жашоонун бардык тармактарын башкаруу үчүн, Кеңештердин президиумдары ишмердүүлүктүн бардык багыттары боюнча өздүк бөлүмдөргө ээ болгон.

Элдик бийликти жүргүзүүнүн башка формаларына чоң маани берилген (жергиликтүү референдумдарга, калктын коомдук жана мамлекеттик жашоонун бардык маанилүү маселелерин талкуулоого катышуусуна жана кабыл алынган чечимдерди чогулуш, жыйындар жана тикелей демократиянын башка формалары аркылуу иш жүзүнө ашыруусуна, ошондой эле өкүлчүлүк органдарын шайлоого, ЖӨБ органдарынын ишин контролдоого).

Жергиликтүү Кеңештер өзүлөрүнүн аймагында кеңири ыйгарым укуктарга ээ болушкан, ошондой эле мамлекеттик органдарга чоң таасир тийгизишкен (алардын аймактык түзүмдөрү). Бирок бюджеттик ыйгарым укуктар чөйрөсүндө бекем борборлоштуруу өкүм сүргөн, жогору турган бюджет төмөн турган бюджетке күч менен кийлигишүүгө укуктуу болгон.

Бул системаны башкалардан олуттуу айырмалап турган белги бул Кеңештер өзүлөрү чечим кабыл алуу жана аны аткаруу укугуна ээ болушкан. Буга жетишүү төмөнкүлөрдүн эсебинен ишке ашкан: Кеңештердин президиуму, ошондой эле Президиумдун бөлүм башчылары Кеңештин депутаттарынан турган (ошондой эле тыштан тартылган адистерден).

### **Экинчи этап (1991-жылдын декабры -1997-жыл) – тикелей мамлекеттик башкаруунун күчөй башташы**

Өлкөнүн көз карандысыз өнүгүүсүнүн алгачкы мезгилинин каардуу чындыгы жергиликтүү Кеңештер үчүн (республиканын борбордук бийлиги үчүн да) чоң сыноо болду. Төмөнкүдөй кырдаал түзүлдү: СССРдин жана мурдагы советтик

<sup>1</sup> Кыргызстан Республикасынын Жогорку Советинин ведомосттору, 1991-ж., №8. – 263-бет.

<sup>2</sup> СССРдин 1990-жылдын 9-апрелиндеги «СССРдеги жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жана жергиликтүү чарбанын жалпы башаттары жөнүндө» мыйзамына ылайык мамлекеттик бийлик органдары жергиликтүү Кеңештердин ыйгарым укугуна кирген маселелерди чечүүгө кийлигишүүгө укугу жок болгон.

республикалардын ортосундагы бири-бири менен байланышкан өндүрүштүк-экономикалык жана башка мамилелердин кыйрашы менен пайда болгон, саясий, каржы-экономикалык, социалдык-турмуштук жана башка көптөгөн маселелердин оор жүгү өлкөнүн жетекчилигинин жана жер-жерлерде жападан жалгыз бийлик жана башкаруу органдары болуп калган бардык деңгээлдеги жергиликтүү Кеңештердин мойнуна жүктөлдү. Токтотууга мүмкүн болбогон, ушунчалык тездик менен кирип келген кризис ички резервдерди жана экономиканы өнүктүрүү, рыноктук мамилелерди киргизүү жана “вертикалдар жана горизонталдар” боюнча жаңы чарбалык жана башкаруу байланыштарын түзүү, жер-жерлерде мамлекеттик жана коомдук тартипти бекемдөө, башка жашоо-турмуштун көп сандаган маселелерин чечүү боюнча шашылыш жана өзгөчө чараларды кабыл алууну талап кылды.

Жаш Кыргыз Республикасынын жетекчилеринин оптимисттик үмүтүнө карабастан, жер-жерлерде жападан жалгыз бийликке ээ болгон Эл депутаттарынын жергиликтүү кеңештери өзүлөрүнө жүктөлгөн милдеттерди жакшы аткара алышпады. Биринчиден, алар партиянын жетектөөсү менен гана, экинчиден 1989-жылы Кеңештердин президиумуна (жамааттык принципти жогорулатуу үчүн) алмашылган аткаруу комитеттери аркылуу гана иштегенге көнүшкөн. Жамааттык гана чечимдерди кабыл алууга багытталган Эл депутаттарынын кеңештери жана алардын президиумдары, өлкөнүн жетекчилигинин пикири боюнча, чапчаң, чечкиндүү жана жоопкерчиликтүү иш-аракеттерди жасоого жөндөмсүз болуп чыкты. Жергиликтүү Кеңештердин сессияларындагы жана алардын президиумдарынын жыйындарындагы анча маанилүү эмес маселелер боюнча жүргүзүлгөн “минипарламенттик дебаттар”, көп убакытты алган жана кабыл алынып жаткан чечимдердин сапатына жана аларды аткаруу мөөнөтүнө терс таасирин тийгизген.

Борбор менен Эл депутаттарынын жергиликтүү кеңештеринин ортосунда кандайдыр-бир каршылашуу пайда болгон, анткени бардык деңгээлдеги Кеңештер совет бийлигинин мезгилинде эле түзүлгөн жана бул Кеңештерге шайлоо атаандаштыксыз (альтернативасыз) негизде өткөн. Бардык деңгээлдеги депутаттарга талапкерлер КПССтин тиешелүү органдары тарабынан тандалып алынган жана көрсөтүлгөн. Алардын көпчүлүгү августтагы “ГКЧПнын мамлекеттик төңкөрүш жасоо аракетинен”<sup>3</sup> кийин КПССтин ишмердүүлүгүнө тыюу салынгандыгына,

жаңы коммунисттик эмес идеялардын жеңишинен улам келип чыккан, үгүт-насыят үйрөтүүдөн арылууга (деморализация) карабастан, өзүлөрүнүн принциптерин жана ишенимдерин сактап калышкан жана өлкөнүн жетекчилигинин рынок механизмдерин киргизүүгө багытталган демилгелерин анча көңүлдөнбөй колдошкон. Ал эми борбор ар кандай кырдаалдардын кысымы астында (СССРдин республикаларынын көз карандысыздыкты алышы, чарбалык байланыштардын үзүлүшү, структуралык кризис) жашоонун бардык тармактарында тез жана радикалдуу өзгөрүүлөрдү жасоого жетишүүгө, башкача айтканда, бүткүл коомдук-экономикалык формацияны өзгөртүүчү реформаларды жасоого тийиш болгон. Жергиликтүү Кеңештин депутаттарын «ишендируүү» аракеттери же жогортон кысым жасоо, албетте, ылдыйтан жергиликтүү кеңештер жана алардын аткаруу органдары – президиумдар тарабынан каршылыкты кезиктириши толук мүмкүн эле жана кезиктирген. Бул органдар коллегиялык болгондуктан, борбордун жеке деңгээлде таасир этүүсү дайыма эле натыйжалуу жана мүмкүн боло бербеген. Өкүлчүлүк органынын ишмердүүлүгүнүн негизин түзгөн жамааттык жетекчилик принциби жергиликтүү Кеңештин депутаттарынын (КПССтин партиялык тартибинин кулашынын шартында), алар тарабынан кабыл алынган чечимдердин натыйжалары үчүн жамааттык да, жеке да жоопкерчилигин камсыз кылбаган. Мыйзамдарда Кеңештин өзүн иш-аракетинин кесепеттери үчүн жоопкерчиликке тартуу чаралары жок болгон (Кеңешти таркатуу укугу). Депутатты жоопкерчиликке тартуу кол тийбестик укугу менен кыйынчылык туудурган (депутатты чакыртып алуу институту гана болгон), укуктан ажыратуу Кеңештин өзүнүн чечими менен гана жүргүзүлүшү мүмкүн болгон. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун коллегиялдуу аткаруу органы – Кеңештин президиумунун башчысы болгон, төрага да чоң көз карандысыздыкка ээ болгон.

Мына ушунун баары республиканын борбордук жетекчилиги тарабынан демилгеленген реформаны жүргүзүүнү бир кыйла татаалдаштырган, “төмөнтөн” колдоонун жоктугу бул реформалардын натыйжаларына коркунуч келтирген. Ушундан улам, республиканын жетекчилигинин кризистин шартында бийликти борборлоштурууга болгон умтулуусун күтүүгө болот эле.

Республиканын жетекчилиги өзүнүн саясатына оңдоо киргизүүнү чечти. Көпчүлүк жергиликтүү Кеңештер жана алардын көз карандысыз шайланган аткаруу органдары жергиликтүү жана мамлекеттик кызыкчылыктардын ортосундагы акылга сыярдик тең салмактуулукту сактай албады деген пикир – эл алдына чыгарылган аргумент болгон. Ошондой эле объективдүүлүктү талап кылган маселелерди чечүүдө, жалпы

<sup>3</sup> 1991-жылдын 19-августунда мурдагы СССРдин аскердик-партиялык башчылары генералитеттин жана партиялык функционерлердин атынан бийликти басып алууга жана СССРдин мурдагы республикаларынын аймагында эски тартипти кайтарууга аракет жасашкан. Мындай аракет путч деп аталган жана ишке ашкан эмес.

мамлекеттик кызыкчылыктарга зыян келтирүү менен жергиликтүү же жердешчилик, кээде ачык эле уруучулдук кызыкчылыктарга артыкчылык берилген.

“Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” мыйзам кабыл алынгандан жарым жыл өткөндөн кийин, 1991-жылдын 19-декабрында борбордук бийлик ага өзгөртүү киргизген<sup>1</sup>, анын жардамы менен Кеңештин жетекчилери президенттин сунушу боюнча шайланышкан, ал эми Кеңештин аткаруу органдарына – президиумдарга карата-жогору турган президиумдарга административдик баш ийүү системасы киргизилген. Жогору турган Кеңештин төрагасы калк конуштары же айылдык Кеңештин төрагасын кызматтан бошотууга укуктуу болгон, ал эми президент кайсыл гана болбосун райондук, шаардык же облустук Кеңештердин төрагаларын кызматтан бошото алган.

Бул мезгилде жергиликтүү Кеңештердин бюджеттик укуктары да, чечимдерди кабыл алуу жана аларды аткаруу системасы да өзгөргөн эмес (Кеңеш – басымдуу бөлүгү Кеңештин депутаттарынан турган, президиум).

Бирок бийликти борборлоштурууга болгон мындай кадам өлкөнүн жетекчилиги үчүн жетишсиз болгон жана эки айдан кийин<sup>2</sup> эле вертикаль күчөгөн – жергиликтүү Кеңештердин президиумдары аткаруу бийлигинин органдары катары жергиликтүү мамлекеттик администрациялар<sup>3</sup> менен алмаштырылган. Ал эми мыйзамдын өзү эми “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик администрациялар жөнүндө” деп аталган. Бул боюнча райондук жана облустук деңгээлдеги жергиликтүү өз алдынча башкаруунун, ошондой эле ири шаарлардын (республикалык жана облустук баш ийүүдөгү) өкүлчүлүк органын аткаруу органынан катуу тартипте ажыратуу жүргүзүлгөн. Бул кадам менен десоветтештирүүгө (өкүлчүлүк башатын жоюу) жана өкүлчүлүк жана аткаруу-тескөө органдарынын функцияларын жана ыйгарым укуктарын чектөө жолу менен аткаруу бийлигинин Кеңештен (өкүлчүлүк бийлигинен) көз каранды болбоосуна жетишилген. Натыйжада аткаруу бийлиги Кеңештерден

жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын пайдасына тартылып алынган, бул Кеңештин аппаратынын бир нече адамга кыскарышына алып келген. Ал эми айылдык, калк конуштары, шаардык Кеңештерди ала турган болсок, алардын төрагаларында аткаруу-тескөө ыйгарым укуктары сакталып калган, бирок бул төрагалар мамлекеттик администрациялардын башчыларына баш ийишкен жана тиешелүү Кеңештин демилгеси боюнча же райондук мамлекеттик администрациянын башчысынын сунушу боюнча ээлеген кызматынан бошотулушу мүмкүн болгон.

Кеңештердин аткаруу органынын ролун борборго баш ийген мамлекеттик орган аткарган бул модель, мамлекеттик жетекчиликке жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүк жана аткаруу-тескөө органдарынын функцияларын жана ыйгарым укуктарын чектөө ураанынын астында, өкүлчүлүк органдарын (Кеңештерди) маргинализациялоо жолу менен, жергиликтүү Кеңештердин аткаруу органдарынын ишмердүүлүгүнө түздөн-түз жана катуу таасир этүүсүнө мүмкүнчүлүк берди.

Жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын иш милдети Кеңештердин иш милдетине караганда бир кыйла ашып түшкөн. Тактап айтканда, эми жергиликтүү мамлекеттик администрациянын башчысы коммуналдык менчикти башкарган жана жергиликтүү бюджеттин каражаттарына кожоюндук кылган. Бул мезгилди “Кеңештин аткаруу органдарын автономдоштуруу жана мамлекеттештирүү” деп атасак болот.

Топтолгон тажрыйбалардын негизинде, 1993-жылдын 5-майында кабыл алынган Кыргыз Республикасынын биринчи Конституциясы айылдардын, калк конуштарынын, шаарлардын, райондордун, облустардын калкынын жашоосунун жергиликтүү маанидеги маселелери мамлекеттик бийлик менен бир катарда иш алып баруучу жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башаттарында чечилээрин белгилөө менен, жергиликтүү өз алдынча башкарууга өзүнчө башчы бөлгөн. Ушуну менен бул Конституция, жергиликтүү маанидеги иштерди жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башаттарында чечүү принцибин бекитип, келечекте мамлекеттик башкаруунун борборлоштуруудан баш тартуунун бир кыйла концептуалдык пландарын иштеп чыгууга жол ачкан.

Жергиликтүү бийликтин түзүлүшүнүн схемасы ушинтип түзүлгөн, анда калктын шайлануучу өкүлчүлүк органдарынын системасы – жергиликтүү кеңештер эми советтик түзүлүштөгүдөй, мамлекеттик бийлик органдарынын системасына кирбейт, ал эми аткаруу органдары өкүлчүлүк органдарынан катуу тартипте алыстатылган.

Жеке менчик укугунун пайда болушуна байланыштуу, өлкөдө соода, турмуш-тиричилик, айыл чарба, өндүрүш чөйрөлөрүндө жана башка тармактарда менчиктештирүүнүн темпи күчөдү.

<sup>1</sup> Кыргыз Республикасынын 1992-жылдын 4-мартындагы № 794 XII “Кыргыз Республикасынын “Кыргызстан Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” мыйзамына өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү тууралуу” мыйзамы. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин ведомосттору, 1992, №4/1. – 689-бет.

<sup>2</sup> Кыргыз Республикасынын 1992-жылдын 4-мартындагы № 794 XII “Кыргыз Республикасынын “Кыргызстан Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” мыйзамына өзгөртүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү тууралуу” мыйзамы. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин ведомосттору, 1992, №4/1. – 168-бет.

<sup>3</sup> Президиумдары жоюлган шаардык (райондук баш ийүүдөгү), айылдык жана калк конуштары Кеңештеринен башкасы, ал эми алардын функцияларын депутаттардын ичинен жергиликтүү мамлекеттик администрациянын сунушу боюнча Кеңештер тарабынан шайланган Кеңештердин төрагалары аткара баштаган.

Реформалар далай ирет “күтүүсүз амал” методу менен жүргүзүлдү. Мунун баары мамлекеттик башкаруунун формаларын, принциптерин уюштуруу методдорун кескин өзгөртүүнү жана борбордук жана жергиликтүү бийлик органдары тарабынан контролдоонун талап кылды. Мамлекеттик башкаруунун эби-сыны жок чоң системасы жана мурдагы түзүлүштөн калган кадрлар курамы натыйжалуу аракеттенүүгө мүмкүндүк берген жок. Өзгөчө оор кырдаал айылдык муниципалитеттерде түзүлдү, анда социалдык-турмуш-тиричилик жана соода багытындагы кирешелүү объекттер массалык менчиктештирүүгө туш болушту, ал эми мектептер жана ооруканалар, суу түтүктөрү жана канализациялык линиялар, башка кирешелүү эмес, совет бийлигинин учурунда союздук бюджеттен, ошондой эле колхоздук-совхоздук жана башка каражаттардан дотациялоонун эсебинен каржылануучу объекттер, дээрлик ээсиз калды жана ташылып кете баштады. Социалдык тармактын объектилери менен жеке-жеке калган көпчүлүк айылдык жана калк конуштары кеңештеринин жадагалса аларды кайтаруу үчүн да күчү, каражаты жетишсиз болгон. Аталган менчиктерди башкаруу милдети алардын мойнуна жүктөлгөндүгүнө карабастан, кароосуз калган айылдык объектилерди каржылоо жана кайтарууну райондук башкаруу органдары да аткара алган эмес, анткени булар үчүн алардын бюджеттик каражаттары жетишсиз болгон.

Бийликти борбордон тезирээк ажыратмайын жана айыл жергесинде сапаттуу жаңы башкаруу органдарын түзмөйүн, айылдагы кырдаалды түзөтүүгө мүмкүн болбой калаарын өлкөнүн жетекчилиги түшүнө баштаган.

1994-1995-жылдары өлкөдө биринчи жолу айылдык, калк конуштары жана шаардык кеңештердин депутаттарын шайлоо болуп өттү. Мына ушинтип жаңы типтеги ЖӨБдүн өкүлчүлүк органдарын түзүү процесси аягына чыкты. Алар мурдагы Эл депутаттарынын жергиликтүү Кеңештеринен саны боюнча гана эмес (мандаттардын саны бир топ кыскарган), сапаты боюнча да кескин айырмаланышкан, анткени депутаттар биринчи жолу КПССтин аныктоочу таасирисиз шайланышкан.

1996-жылы КР Конституциясына, анын ичинде республикада жергиликтүү өз алдынча башкарууну андан ары өнүктүрүүгө карата да толуктоолор жана өзгөртүүлөр киргизилген. Мисалга алсак, ЖӨБ органдары коммуналдык менчикке ээлик кылуу, колдонуу жана башкаруу укугуна ээ болушкан. Ошол эле жылы айылдык (калк конуштары) кеңештеринин алдында жаңы сапаттуу аткаруу – тескөө органдары – айыл өкмөттөрү (айылдык, калк конуштары башкармалар)<sup>4</sup> түзүлгөн. Ошондо

айыл округунун муниципалдык менчигине ошол мезгилге карата менчиктештирилбеген айылдын социалдык инфраструктура объектилери өткөрүлүп берилген.

Айыл өкмөтүнүн башчысы райондук кеңештин башчысынын жана айылдык кеңештин депутаттарынын макулдугу менен райондук (шаардык) мамлекеттик администрациянын башчысы тарабынан дайындалган. Алардын иш билгилигинин деңгээлин аныктоо жана квалификациясын жогорулатуу боюнча чараларды иштеп чыгуу үчүн, айыл өкмөттөрүнүн жетекчилерин аттестациялоо системасы киргизилген.

### **Үчүнчү этап (1998-2007-жылдар) – ЖӨБдүн аткаруу органдарынын өз алдынча системасынын пайда болушу жана аларды андан ары кеңештерден автономдоштуруу**

Бул этап ЖӨБдүн аткаруу органдарын шайлоо системасынын пайда болушу жана ЖӨБдүн өкүлчүлүк органдарынын ролунун төмөндөшү, ошол эле мезгилде аларга жергиликтүү жамааттардын активдүү таасир тийгизүүсү үчүн мүмкүнчүлүктөрдүн кеңейиши менен мүнөздөлөт.

2000-жылга карата республиканын бардык шаарлары жергиликтүү өз алдынча башкарууга өтүшкөн. Муниципалдык башкаруу органдарынын конституциялык, ченемдик-укуктук жана уюштуруу базасы активдүү түрдө иштелип чыккан жана бекемделген. ЖӨБдүн муниципалдык менчикке, анын ичинде жерге болгон укугу таанылган.

Ошону менен бирге жаңы кыйынчылыктар пайда болгон. Биринчиден, райондук мамлекеттик администрациялардын башчылары тарабынан айылдык жана калк конуштары кеңештеринин жетекчилерин кызматка дайындоо жана кызматтан алуу механизми айылдык ЖӨБдүн башчыларын тез-тез алмаштырууга алып келген (кызматка дайындоодо райондун акими кеңештин депутаттарынын оозеки макулдугун гана алган, ал эми кызматтан алуу – мындай жол-жоболоштуруусуз эле жүргүзүлгөн). Экинчиден, ЖӨБдүн 1992-жылдан бери негизинен Президенттин Жарлыктарынан жана Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтомдорунан түзүлгөн жергиликтүү укуктук-ченемдик базасы укуктарды жана милдеттерди ишенимдүү мыйзамдар менен бекитүүнү, ошондой эле ЖӨБдү борборлоштуруудан баш тартуу жана өнүктүрүү чөйрөсүндөгү максаттар жана милдеттер ачык-айкын көрүнүп тургандай узак мөөнөттүү чаралардын планын иштеп чыгууну талап кылды.

Мамлекеттик бийлик органдарынын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун көйгөйлөрүнө көңүл бөлүүсүн күчөтүү үчүн жана

<sup>4</sup> Кыргыз Республикасынын Президентинин 1996-жылдын 20-мартындагы № ПЖ-103 «Жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын башчыларынын жана жергиликтүү өз

алдынча башкаруунун ролун жана жоопкерчилигин жогорулатуу боюнча чаралар жөнүндө» Жарлыгын караңыз.

ЖӨБ органдары менен мамлекеттик башкаруунун ортосундагы өз ара тыгыз аракеттешүүнү камсыз кылуу үчүн, 2001-жылдын январында Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн курамына ЖӨБ иштери жана регионалдык өнүктүрүү министринин кызматы (портфелсиз)<sup>1</sup> киргизилген. 2001-жылдын декабрь айында республиканын бардык аймагында биринчи жолу калк тарабынан айылдык, калк конуштары жана шаардык маанидеги жергиликтүү өз алдынча башкаруунун башчыларын түз шайлоо өткөрүлгөн, мунун өзү муниципалдык түзүмдүк жетекчи кадрларды тандоо чөйрөсүндө мамлекеттик монополияны борборлоштуруудан баш тартууга мүмкүндүк берген.

2002-жылы Кыргызстандын жергиликтүү жамааттардын өкүлдөрүнүн II Курултайы (съезди тарабынан) тарабынан кабыл алынган, “Мамлекеттик башкарууну борборлоштуруудан баш тартуу жана Кыргыз Республикасында 2010-жылга чейин жергиликтүү өз алдынча башкарууну өнүктүрүүнүн” Улуттук стратегиясы бекитилди. Стратегия чечимдерди кабыл алуу мөөнөттөрүн, механизм жана орто мөөнөттүү да, узак мөөнөттүү да мезгилге реформа жүргүзүү үчүн жоопкерчиликти бекитүү менен, келечекке милдеттерди жана аны иш жүзүнө ашыруу жолдорун аныктоодо комплекстүү мамилени сунуш кылды.

Стратегия 2010-жылга реформа жетүүгө тийиш болгон жыйынтыктарды белгиледи. Анын ичинде: республиканын административдик-аймактык түзүлүшүн өзгөртүү; бюджеттик системаны борборлоштуруудан баш тартуу; кадрлардын деңгээлин күчөтүү; алдын-ала өнүктүрүү механизмдерин киргизүү; калкты укуктук маалымдоо; маалыматка жеткиликтүүлүктү камсыз кылуу; гендерлик тең салмактуулукка жетишүү. Алдыга озунуп, белгилей кетели, стратегиянын бир да максаты толук көлөмдө аткарылган эмес: административдик-аймактык реформа иш жүзүнө ашкан эмес; каржылык борборлоштуруудан баш тартуу 2007-жылдан кийин тескери жагына өзгөрүлгөн; алдын-ала өнүктүрүү 2010-жылдагы окуялар көрсөткөндөй иш жүзүнө ашкан эмес; гендерлик баланс жетишилген эмес. Кадрлардын деңгээлине карата саясий борборлоштуруу ЖӨБ системасынан эң жакшы кадрлардын кетишине алып келди, калктын укуктук жактан сабаттуулугун эч ким баалаган жок. Жападан жалгыз алдыга жылуу болуп маалыматты ачуу тармагындагы кээ бир оң жылыштар эсептелет. Бирок буга жетүүгө ЖӨБ органдарынын аракети менен эмес, 2006-жылы Кыргыз Республикасынын 2006-жылдын 28-декабрындагы №213 “Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагындагы

маалыматка жеткиликтүү болуу жөнүндө” бир кыйла катаал мыйзамынын кабыл алынышы менен мүмкүн болгон, анда конкреттүү маалыматтын түрлөрүн ачууга талаптар гана эмес, ошондой эле анын ачык-айкындыгына жана аны ачууга жетүүнүн механизмдери сүрөттөлгөн.

Стратегиянын аткарылышын айрым көрсөткүчтөр, мисалга алсак, ЖӨБдүн юристи штаттык кызматын киргизүү же муниципалдык кызмат жөнүндө мыйзамды кабыл алуу боюнча баалоо азгырыгына карабастан, стратегияны жалпысынан объективдүү баалоодон баш тартууга болбойт. Ал эми баалоо төмөнкүдөй: стратегия жалпысынан аткарылган жок. Бирок негизги себеп стратегиянын өзүнүн катачылыгында эмес, тескерисинче, документ болуп көрбөгөндөй бир бүтүн, ыңгайлуу, ЖӨБдөгү кырдаалды чындап өзгөртүүгө жана жарандардын жашоосуна, жалпы эле адамзаттык өнүгүүгө жакшы таасир тийгизүүгө жөндөмдүү болгон. Стратегиянын толук эмес аткарылышынын негизги себеби болуп, Кыргыз Республикасынын Президенти, Өкмөтү, Жогорку Кеңеши тарабынан ЖӨБ чөйрөсүндө реформаларды андан ары жүргүзүүгө саясий эрктин жоктугу эсептелет.

Стратегия ЖӨБ жөнүндө мыйзамдарды өнүктүрүү жаатында, карама-каршылыктарды четтетүү жана андан ары укуктук ченемдерди бирдиктүү мыйзамда системага салуу максатында, азыр күчүндө турган ченемдик укуктук актыларды инвентаризациялоону жана талдоону караган. 2010-жылга Кыргыз Республикасында жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кодексти кабыл алуу пландаштырылган. 2010-жылы Кодексти кабыл алууга реалдуу мүмкүнчүлүк болгондугуна карабастан (Кодекстин долбоору да иштелип чыккан), Кодекс кабыл алынган эмес.

Бирок 2007-жылга чейин КР Өкмөтү, ЖӨБ органдары жана жарандык коом стратегияны турмушка ашыруу боюнча ырааттуу аракеттерди көрүштү. Бул иштин алкагында 2003-жылы Кыргыз Республикасынын жаңы Конституциясынын кабыл алынышын белгилебей кетсек болбойт, бул Конституция биринчи жолу Кыргызстандын эли өзүнүн бийлигин мамлекеттик бийлик органдары жана ЖӨБ органдары аркылуу ишке ашыраарын белгилеген. Жаңы конституциялык жоболордун негизинде, 2003-2004-жылдары мамлекеттик башкарууну борборлоштуруудан баш тартуу жана ЖӨБдү өнүктүрүүгө багытталган мыйзамдар биринин артынан бири иштелип чыккан жана кабыл алынган: Кыргыз Республикасынын 2003-жылдын 25-сентябрындагы №215 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржы-экономикалык негиздери жөнүндө” мыйзамы, Кыргыз Республикасынын 2004-жылдын 21-августундагы №165 “Муниципалдык кызмат жөнүндө” мыйзамы, Кыргыз Республикасынын 21-февралдагы №36 “Жамааттар жана алардын бирикмелери жөнүндө” мыйзамы.

<sup>1</sup> Биринчи жана жападан жалгыз министр Өмүралиев Төлөбек Эсенгулович болгон – ушул баяндаманын жана ушул баптын авторлорунун бири.

Ошондой эле 2004-жылдын аягында “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик администрациялар жөнүндө” мыйзамдан райондук жана облустук кеңештер жөнүндө бардык ченемдер борборлоштуруудан баш тартуунун шартында керексиз катары алынып салынган. Мындан тышкары 2004-жылы КР Өкмөтү постсоветтик республикалардын ичинен биринчи болуп “Жергиликтүү жамааттардын күнүн” белгилөө жөнүндө чечим кабыл алган, бул күн бүткүл өлкөнүн масштабында жыл сайын октябрдын акыркы жекшембисинде белгиленет.

Бул жылдары ЖӨБ органдарынын ассоциациялары түзүлдү жана активдүү иштеди: КР шаарларынын ассоциациясы жана КР айылдарынын жана калк конуштарынын ассоциациясы, мунун өзү горизонталдык байланыштардын өнүгүшүн жана муниципалдык кыймылдын саясий күч катары түзүлүшүн билдирет. Бул ассоциациялардын иши ЖӨБдүн өнүгүшүнө чоң салым кошкон: мыйзамдык базанын түзүлүшүнө; муниципалитеттердин ортосундагы маалымат алмашууга. Бирок ЖӨБ органдарынын жетекчилери жергиликтүү өз алдынча башкаруунун мүмкүнчүлүктөрүн жана маңызын дагы эле начар түшүнүшкөн, мунун өзү ассоциациялардын КР Өкмөтү менен сүйлөшүү процессинде толук түрдө тең укуктуу катышуучу катары чыгып сүйлөөгө мүмкүндүк берген жок. Мунун кесепетинен эки ассоциация бир ассоциацияга биригишти, анын базасында Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун Союзу түзүлдү жана бүгүнкү күнгө чейин иштеп жатат<sup>2</sup>.

2004-жылдын октябрында Кыргыз Республикасынын жаңыртылган Шайлоо жөнүндө Кодексинин негизинде айылдык, калк конуштары жана шаардык кеңештерге жалпы бирдей шайлоо өттү. Анда биринчи жолу саясий партиялар жана бейөкмөт уюмдар кеңири катышышты, анын жыйынтыгында жергиликтүү кеңештерге шайланган 6737 депутаттын ичинен 3003 депутат же 44,6% ар кандай саясий партиялардын мүчөлөрү болушкан.

2005-жылдын 24-мартындагы окуялардан жана Кыргыз Республикасынын жетекчилигинин алмашуусунан кийин, андан ары бийликти борборлоштуруудан баш тартуу жана ЖӨБ органдарынын уюштуруу-укуктук базасын чыңдоо боюнча иштер токтоду. Бийликти

борборлоштуруудан баш тартуунун жана ЖӨБ органдарын чыңдоонун акыркы учкундары болуп 2005-жылдын декабрындагы шайлоолор – ЖӨБдүн башчыларын экинчи түз шайлоолор, ошондой эле муниципалитеттерге чоң каржы мүмкүнчүлүктөрүн берген, 2007-жылдагы бюджет аралык мамилелерди реформалоо болгон. Ушуну менен Кыргызстанда ЖӨБдү өнүктүрүүнүн негизинде мамлекеттик бийликти борборлоштуруудан баш тартуунун үчүнчү этабы аяктады жана төртүнчү этап – жергиликтүү өз алдынча башкаруу идеясынан баш тартуу, анын беделин түшүрүү жана өлкөнү саясий кризиске алып келген, негизсиз катаал тикелей башкаруунун курулушу башталды.

### **Каржылык борборлоштуруудан баш тартуу: 2007-жылдагы жогорулоо**

Кыргыз Республикасынын “Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржы-экономикалык негиздери жөнүндө” мыйзамы 2003-жылы кабыл алынган. Бирок анын каржылык борборлоштуруудан баш тартууга байланыштуу жоболору Кыргыз Республикасынын 1998-жылдын 11-июнундагы №78 “Кыргыз Республикасында бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө” мыйзамына 2004-жылы тиешелүү өзгөртүүлөрдү киргизгенге чейин ишке ашкан эмес. Негизги реформалар төмөнкүдөй:

- эки деңгээлдүү бюджеттик система бекитилген (республикалык жана жергиликтүү бюджеттер);
- бардык салыктар жана салык эмес кирешелер толугу менен тиешелүү шаардын, калк конуштук же айылдын жергиликтүү бюджетинин эсебине киргизилет. Жогору деңгээлде турган бюджетке берилүүчү каражаттар алынып салынды, бул ЖӨБ органдары үчүн өздүк булактардан көбүрөөк киреше чогултууга өбөлгө болду;
- пландаштырылгандан тышкары кандай гана киреше болбосун ЖӨБдүн тиешелүү бюджетинде калат, бул дагы ЖӨБ органдарына өздүк булактардан көбүрөөк киреше чогултууга өбөлгө болот;
- үч жылдын ичинде жалпы мамлекеттик салыктардын үлүшү өзгөрбөй келет, бул жергиликтүү бюджеттерди пландоодо алдын алуучулукту жогорулатат;
- категориялык жана тегиздөөчү гранттар ар бир шаардын, калк конуштук же айылдын деңгээлине чейин формула боюнча эсептелиши керек (формула киши башына бюджеттик чыгашалардагы киреше менен керектөөлөрдүн ортосундагы айырмага негизделген)
- бюджеттик чыгашалар, категориялык гранттардан каржылануучулардан башкасы, тиешелүү шаар, калк конушу же айыл тарабынан аныкталышы керек

<sup>2</sup> Евросоюзга кирүүчү өлкөлөр үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык хартиясынын 30дан ашык шартынын ичинен 10 милдеттүү шартынын бири өлкөдө жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ассоциацияларынын жана кошундарынын болушу. Кыргызстанда мындай ассоциация 2000-жылдан баштап иштейт. 2008-жылы Найробиде (Кения) абройлуу мамлекеттик комиссия кыргызстандык жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ассоциациясын ушул сыяктуу ассоциациялардын ичинен эл аралык аренада эң мыктысы деп тапты жана БУУ-Хабитаттын жана «Бириктирилген шаарлар жана жергиликтүү бийлик» Бүткүл дүйнөлүк уюмунун биргелешкен Диплому менен сыйлады.

(Белгилей кетүүчү жагдай, КРдин “Кыргыз Республикасында бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө” мыйзамына өзгөртүүлөрдүн киргизилиши менен бул маселе ачык-айкын болуп калды).

Мына ушинтип реформа төмөнкүдөй максаттарга жетти:

- өздүк булактардан кирешелерди чогултуу боюнча аракеттер өбөлгөлөндү;
- алдын алуучу, эрежелерге негизделген бюджеттин долбоорун даярдоо системасы түзүлдү жана анын шаарлар, калк конуштары жана айылдар тарабынан аткарылышы, катуу бюджеттик чектөөлөрдү киргизүү менен;
- тегиздөөнүн салыштырмалуу ачык-айкын жана объективдүү системасы менен камсыз кылынды;
- ЖӨБ органдарына жергиликтүү артыкчылыктарды эске алуу менен бюджеттик процессти жүргүзүүгө ыйгарым укук берилди.

ЖӨБ принциптеринин негизинде иш алып баруучу аймактык бирдиктердин бюджетин айырмалоо үчүн, мыйзамга “жергиликтүү бюджет” термининин жаңы аныктамасы киргизилген. Эми, башкаруу ЖӨБ принциптерине негизделген гана административдик-аймактык бирдиктердин бюджетти жергиликтүү бюджет болуп эсептелет. Мындай терминологиялык өзгөртүүнүн максаты – облустук жана райондук мамлекеттик администрациялардын жана КРдин Финансы министрлигинин тиешелүү аймактык органдарынын шаарлардагы, калк конуштарындагы жана айылдардагы ЖӨБ органдарынын бюджеттик процессине кийлигишүүсүнөн коргоо.

2007-жылдын апрелинде Президент тарабынан “Кыргыз Республикасынын 2007-жылга карата республикалык бюджетти жөнүндө” Кыргыз Республикасынын мыйзамына кол коюлган, бул мыйзам 2003-жылдагы Кыргыз Республикасынын “Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун каржылык-экономикалык негиздери жөнүндө” мыйзамынын жоболорунда негиз салынган эки деңгээлдеги бюджеттик системаны жана бюджет аралык мамилелердин реформасын аракетке келтирген. Биринчи жолу жаңы система кирешенин көбөйүшүнө жана чогултулушуна өбөлгө түздү, анткени ал ЖӨБдүн ар бир органынын бюджетин толугу менен жергиликтүү бюджетте калуучу, так аныкталган салыктык жана салыктык эмес кирешелери менен өз алдынча бюджет катары аныктады. Чогултулгандан тышкары кирешелер да (жергиликтүү салыктар жана салыктык эмес кирешелер) толугу менен ЖӨБ органдарынын ээлигинде калат. Кирешелер күтүлүүчү жана ачык-айкын болуп калды, анткени республикалык бюджет жөнүндө мыйзам менен ЖӨБ органдарына бекитилген жалпы мамлекеттик салыктардын үлүшү, түздөн-түз ЖӨБ органдарынын

бюджетине келип түшө баштады. Мындан тышкары, шаардык жана айылдык ЖӨБ органдары үчүн жалпы мамлекеттик салыктардан чегерүүлөрдүн ченемдери үч жылга бекитилет. Тегиздөөчү жана категориялык гранттар формула боюнча эсептелген жана түздөн-түз ЖӨБ органдарынын жергиликтүү бюджетине келип түшөт. ЖӨБдүн бюджетинен республикалык бюджетке берилүүчү каражаттар алынып салынган.

Чыгашалар боюнча чектөөлөр да четтетилди. Категориялык гранттарды максаттуу пайдалануу боюнча чектөөлөр гана калды (мугалимдердин айлык акысына). ЖӨБ органдары өздүк салык жана салыктык эмес кирешелерди, ошондой эле өзүлөрүнүн функцияларын аткаруу үчүн тегиздөөчү гранттарды кантип пайдаланууну өз алдынча аныкташат.

Ошол эле учурда улуттук деңгээлден төмөн турган ар кандай деңгээлдеги жергиликтүү мамлекеттик администрациялар, 2007-жылы башка бардык мамлекеттик бийлик органдарындай эле, чыгашалар сметасынын негизинде, республикалык бюджеттен каржыланчу. Ошондой эле мурда облустук жана райондук бюджеттерден каржылануучу бардык бюджеттик мекемелер, республикалык бюджеттен каржылана баштады.

Бюджет аралык фискалдык реформалар киргизилгенден кийин ЖӨБ органдарынын кирешелери бир кыйла өскөндүгү байкалган. 131 айылдык муниципалитет жана 17 шаар<sup>1</sup> боюнча чогултулган жыйынтыкталган бюджеттик маалыматтар буга далил боло алат. 2007-жылы бардык маанилүү категориялардын кирешелеринин өсүшү байкалган: жалпы мамлекеттик салыктардын үлүшү, жергиликтүү салыктардын, жергиликтүү салыктык эмес кирешелердин жана мамлекеттик трансферттердин. 2007-жылы өздүк каражаттардын эсебинен кирешелердин өсүшүн кирешелерди чогултуу боюнча иштин жакшырышы менен, ошондой эле кирешелердин булактарын кайра бөлүштүрүүнүн натыйжасында пайда болгон жергиликтүү кирешелердин жаңы булактары менен түшүндүрүүгө болот. 2008-жылдагы өсүштү бюджетке кирешелерди чогултуу боюнча иштин жакшырышы менен гана менен түшүндүрүүгө болот. Мамлекеттик трансферттерге караганда, өздүк кирешелердин тезирээк өсүү фактысы – өткөн мезгилге салыштырмалуу кирешелерди чогултуу процессинин жакшыргандыгын жана тездетилгендигин далилдейт. 2-таблица 2007-2008-жылдарда шаардык жана айылдык муниципалитеттерде негизги бюджеттик кирешелер категориялары кандай өзгөрүүлөргө дуушар болгондугун көрсөтүп турат.

<sup>1</sup> Кыргызстандын жергиликтүү бюджетин түзүүнүн жаңы системасын талдоо. USAID тарабынан каржылануучу жана Кыргызстандагы Урбан Институтунун өкүлчүлүгү тарабынан ишке ашырылуучу «Борбордон ажыратуу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу» долбоору, 2009, Өнүктүрүү саясат институту

1-таблица. 2007-жылы жалпы мамлекеттик салыктардын үлүшүнүн бөлүштүрүлүшү

Салык	2007-жылга чейин	2007-жылы			
	ЖӨБ	Республикалык маанидеги шаарлар	Облустук маанидеги шаарлар	Райондук маанидеги шаарлар	Айыл өкмөтү
Жеке адамдардан алынуучу киреше салыгы	0-35%	35%	15%	10%	0%
Кирешеге корпоративдик салык	0-35%	35%	0%	0%	0%
Милдеттүү патент	0-35%	35%	100%	100%	100%
Ыктыярдуу патент	0-35%	35%	100%	100%	100%
Бирдиктүү салык	0-35%	35%	100%	100%	100%
Акциздик салыктар	0-35%	35%	0%	0%	0%
Пайыздан алынган киреше салыгы	0-35%	35%	0%	0%	0%

2-таблица. 2007-2008-жылдары 148 ЖӨБ органындагы кирешенин өсүшү

	Элеттик муниципалитеттер		Шаарлар	
	2007-жылы 2006-жылга	2008-жылы 2007-жылга	2007-жылы 2006-жылга	2008-жылы 2007-жылга
	<b>карата өзгөрүүлөр</b>			
Жалпы мамлекеттик салыктар	179%	120%	261%	123%
Жергиликтүү салыктар	262%	146%	150%	125%
Салыктык кирешелер (сумма 2 сап жогору)	207%	131%	193%	124%
Салыктык эмес кирешелер	155%	126%	160%	82%
Капитал менен операциядан түшкөн кирешелер	613%	273%	796%	236%
Өздүк кирешелер	193%	132%	184%	112%
Республикалык бюджеттен гранттар, тегиздөөчү гранттар менен кошо	156%	127%	149%	112%
Бюджеттик кирешелер бардыгы	168%	129%	163%	112%

Кирешелердин түзүмү айылдык муниципалитеттерде да, шаарларда да өзгөрүүлөргө дуушар болгон. 2007-жылы өздүк бюджеттик кирешелердин үлүшү өскөн жана 2008-жылы ошол деңгээлде калган. Айылдык муниципалитеттерде өздүк кирешелер жергиликтүү салыктардын эсебинен өскөн.

Райондук мамлекеттик администрациялар 2007-жылы өздүк бюджеттеринен айрылышкандан кийин КР Өкмөтүнө чыгымдардын планы менен иштеп жатып, региондо болгон чукул кырдаалдарга, ошондой эле жыл ичиндеги пландаштырылбаган көйгөйлөргө талаптагыдай жооп кайтарууга алы болбогонуна таянуу менен, райондук бюджетти кайтаруу өтүнүчү менен кайрылышкан. Өкмөт бул өтүнүчтү кабыл алды жана бюджет жөнүндө мыйзамга кайрадан райондук бюджетти жергиликтүү бюджет катары 2008-жылкы бюджеттик циклден баштап киргизди. Бирок бул жолу райондук бюджеттер үчүн киреше булактары так аныкталды жана ЖӨБдүн бюджеттеринин киреше булактарынан өзүнчө ажыратылды.

КР Финансы министрлиги реформалар жүргүзүлгөндөн кийин, 2007-2008-жылдары өздүк кирешелери боюнча республикалык бюджеттен (тегиздөөчү гранттарды албоочулар) өз алдынча болгон ЖӨБ органдарынын саны өскөндүгүн мойнуна алды. Бирок 2009-жылы жаңы Салык Кодекси киргизилгенден кийин жергиликтүү

салыктардын санынын кыскарышы менен, өздүк кирешелерди жоготкондугуна байланыштуу, тегиздөөчү гранттарды алган ЖӨБ органдарынын саны өскөн. Жаңы Салык кодекси жергиликтүү салыктардын санын кыскарткан, жыл сайын кабыл алынуучу республикалык бюджет жөнүндө мыйзамга ылайык жергиликтүү өз алдынча башкарууга багытталган жалпы мамлекеттик салыктардын үлүшү ЖӨБ органдарына функцияларын аткаруу үчүн жетишсиз болуп калды. Ошондой эле алар орто мөөнөттөгү жана узак мөөнөттөгү келечек пландар жаатында күтүлбөгөн мүнөздө. Мындан тышкары, Кыргыз Республикасынын жаңы Салык Кодексине ЖӨБгө жергиликтүү салыктарды чогултууга укук берген жоболор да киргизилген эмес, мындай укуктун бар экендиги жөн гана божомолдолот.

ЖӨБ органдарынын каржы мүмкүнчүлүгү жөнүндө кененирээк 3.3. "Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун саясий, каржы жана кадрдык мүмкүнчүлүгү" деген бөлүмдү караңыз.

### **Төртүнчү этап – (2008-2010-жылдар) – бийликтин бекем борборлоштурулушу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун активдүүлүгүнүн «өчүшү»**

2007-жылы кабыл алынган жаңы Конституцияда регрессивдүү күчтөрдүн кысымы астында, борборлоштуруудан баш тартуу жана ЖӨБдү өнүктүрүү тармагында мурдагы жылдары

жетишилген эки негизги маанилүү позиция жеңилүүгө дуушар болду. Биринчиден, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун – айылдык округдардын, калк конуштарынын жана райондук маанидеги шаарлардын башчыларын түз шайлоо принциби алынып салынган, алар мындан ары 95-беренеге ылайык тиешелүү жергиликтүү кеңештин депутаттары тарабынан тиешелүүлүгүнө жараша КР Президентинин же жергиликтүү мамлекеттик администрациянын башчысынын сунуштамасы боюнча шайланат. Мунун өзү, чындыгында ЖӨБ органдарынын башчыларын шайлоо системасынын мамлекет тарабынан, тагыраак айтканда КР Президентинин администрациясы тарабынан киргизилээрин билдирет.

Экинчиден, өкүлчүлүк органынын – жергиликтүү кеңештин ролу нивелирделген (өзгөчөлүгү жоюлуп, башкалар менен тең болуп калган). ЖӨБ органдарынын органдар системасын жана кызмат адамдарын аныктоодо, биринчи болуп айылдык округдардын, калк конуштарынын жана райондук маанидеги шаарлардын башчылары көрсөтүлгөн, ал эми жергиликтүү кеңештер – ЖӨБдүн өкүлчүлүк органдары экинчи болуп турушкан. Конституционализмдин жана демократиялык мамлекеттердин мыйзамдарынын дүйнөлүк тажрыйбасында ЖӨБдүн өкүлчүлүк органдарынын гана ролу жана орду аныкталат, андан кийин алар өзүлөрүнө жүктөлгөн милдеттерге, абалына жана мүмкүнчүлүктөрүнө жараша, өздөрүнө пайдалуу болгон муниципалдык органдар системасын жана кызмат адамдарын түзүшөт. ЖӨБ жөнүндө жалпыга таанылган принциптердин жыйындысы болуп эсептелген, Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун Европалык хартиясы да: өз алдынча башкаруу “эркин, жашыруун, тең, түз жана жалпы добуш берүү жолу менен шайланган мүчөлөрдөн түзүлгөн кеңештер же жыйындар аркылуу ишке ашырылат. Кеңештер же жыйындар аларга баш ийген аткаруу органдарына ээ боло алат”<sup>1</sup> - деп айткан. Ошентип, Кыргыз Республикасынын 2007-жылдагы Конституциясында ишке ашкан, органдардын кызматтык баскыч тартибинин өзгөрүшү, түздөн түз өкүлчүлүк органдарынын ролун мындан аркы тарытуу жаатында боло турган мамлекеттин саясатын көрсөткөн. Мындан тышкары, Кыргыз Республикасынын 2007-жылдагы Конституциясы ЖӨБ органдарынын көптүгүн сактап калган. 94-берене кеңештерден жана аткаруу органдарынан тышкары, ЖӨБдүн башка

органдарын түзүүгө мүмкүнчүлүк берген. Башкача айтканда, жергиликтүү кеңешке жана анын аткаруу-тескөө органдарына альтернативалуу органдардын түзүмүн түзүү үчүн пайдубал түптөлгөн.

Кыргыз Республикасынын 2008-жылдын 29-майындагы № 99 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик администрация жөнүндө” мыйзамы аталган конституциялык чектөөлөрдөн тышкары, ЖӨБ системасынын өзүнүн ичинде, ошондой эле алардын жергиликтүү мамлекеттик администрация менен болгон мамилелер тармагында ишти уюштуруу боюнча бир катар жаңылыктарды киргизди. Бул боюнча жер-жерлерде мамлекеттик башкаруу киргизилди жана ар кандай өз алдынча башкаруу бошоң тартты. Мыйзамдын жалгыз жетишкендиги болуп жергиликтүү маанидеги иштердин “жабык” тизмесинин бекитилиши болду (жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өздүк функциялары). Каржы-бюджеттик укуктар чөйрөсүндө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары өтө оор абалда калышты. Кыргыз Республикасынын 2008-жылдын 17-октябрындагы №230 жаңы Салык Кодекси жергиликтүү салыктардын санын бир кыйла кыскартты: 8ден 2ге чейин. Бул эки салык тең мамлекеттин социалдык милдеттемелерине байланыштуу чоң алып салууларга дуушар болгон. Кыймылсыз мүлккө болгон салык (мүлккө болгон салыктын бир бөлүгү катары) менчик ээлери үчүн (өзгөчө айыл жергесинде) чоң преференциялар (өзгөчө жеңилдиктер) менен шартталган. Мунун өзү ЖӨБдүн каржы өз алдынчалыгын жокко чыгарган жана жакыр (дотациядагы) муниципалитеттердин санын көбөйткөн.

### **Бешинчи этап - (2010-2011-жылдар) - жергиликтүү өз алдынча башкаруунун кеңири өнүгүшү үчүн жаңы мүмкүнчүлүктөр.**

2010-жылдын 27-июнунда кабыл алынган КР Конституциясынын “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу” бөлүмүнө айрым өзгөртүүлөр жана түзөтүүлөр киргизилип, 111-беренедө жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын системасын төмөнкүлөр түзөөрү аныкталган:

- жергиликтүү кеңештер – ЖӨБдүн өкүлчүлүк органдары;
- айыл өкмөтү, шаарлардын мэриялары – ЖӨБдүн аткаруу органдары

КР Конституциясы ЖӨБдүн аткаруу органдары жана алардын кызмат адамдары өзүнүн ишмердүүлүгүн жүргүзүүдө жергиликтүү кеңештерге баш ийээрин аныктаган. Калганы боюнча Конституция мыйзамды кароону өтүнөт.

Мунун өзү ЖӨБ системасын куруунун бүткүл улуттук жана эл аралык тажрыйбасын эске алган, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун жаңы укуктук базасын түзүүгө республика үчүн уникалдуу мүмкүнчүлүк түзгөн. Жаңы укуктук база ЖӨБдүн саясий, административдик жана каржы өз

<sup>1</sup> Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Европалык хартия 1985-жылы Европа Кеңешинин жергиликтүү жана регионалдык бийликтеринин Конгрессинде кабыл алынган жана ЖӨБ органдарынын аракеттенүүсүнүн фундаменталдык принциптерин аныктоочу, эң маанилүү көп тараптуу документ болуп эсептелет. Хартия эл аралык келишим болуп эсептелет, демек, ага кол койгон жана ратификациялаган ар бир мамлекеттин улуттук мыйзамына карата артыкчылыкка ээ. Кыргызстан Хартияга кошулган эмес, бирок көп жылдан бери анын принциптерин жактоочу экендигин жарыялап келет.

алдынчалыгы үчүн кеңири шарттарды түзө алмак.

КР Конституциясынын жоболорун аткарууда, 2011-жылдын 15-июлунда Кыргыз Республикасынын “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” мыйзамы кабыл алынды, анда көп жагынан ЖӨБ органдарына карата мамлекеттик катуу байкоо жүргүзүү сакталып калган. КР Өкмөтү өлкөдөгү социалдык-саясий абалды турукташтырууга кам көрүп жана революциядан кийинки мезгилде өз алдынча башкаруу процессине активдүү таасир этүүгө ниеттенүүдө. Бирок жаңы Мыйзам, бул боюнча, ЖӨБдүн аткаруу органдарынын башчысына талапкерлерди көрсөтүү укугун мамлекеттик чиновниктерге калтырып (Премьер-министрге – шаардык мэриялардын башчыларына талапкерлерди, ал эми мамлекеттик администрациялардын башчыларына – ЖӨБдүн айылдык аймактарынын аткаруу органдарынын башчыларына талапкерлерди көрсөтүү), ЖӨБдүн аткаруу бийлигин түзүүнүн мурдагы принцибин сактап калды. Эксперттердин бир бөлүгү: кырдаал толук демократиялуу жана жергиликтүү өз алдынча башкаруунун саясий автономия принцибине туура келет, анткени ЖӨБдүн аткаруу органынын башчысынын кызматына талапкерлерди көрсөтүү укугу жергиликтүү кеңештин депутаттарына да таандык деп эсептешет. Бирок өлкөдө 2011-2012-жылдары болуп өткөн, ЖӨБдүн башкаруунун аткаруу органдарынын жетекчилерин шайлоо, мыйзамды колдонуу тажрыйбасы либералдуу болоору, жергиликтүү кеңештердин позициясы жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын позициясына караганда күчтүүрөөк болоору тууралуу үмүттү актаган жок. Чындыгында, мамлекеттик администрациялар дайыма эле өзүлөрүнүн талапкерлерди көрсөтүү укугунан пайдалана беришпеди, көпчүлүк учурда башчылыкка талапкерлерди жергиликтүү кеңештер көрсөтүштү, бирок шайланган башчылардын дээрлик жарымы жыйынтыгында жергиликтүү мамлекеттик администрациялардын кишиси болуп чыкты<sup>2</sup>.

Дагы бир маселе КР мыйзамы ЖӨБ органдары деп атоо менен, райондук кеңештерди сактап калды. Бул бир маанисиз жагдайга алып келди – райондук кеңештер КР Өкмөтүнүн аймактык түзүмдөрүнө караштуу – жергиликтүү мамлекеттик администрациялардагы (ЖМА) кандайдыр бир өкүлчүлүк органы болуп эсептелет. ЖМА КР Өкмөтүнө гана баш ийет жана райондук кеңештердин аткаруу органдары катары иш жүргүзө албайт.

Ошентип, мыйзам ортодогу, убактылуу мүнөздө

болуп, бул жөнүндө анын кабыл алынышына демилгечи болгон КРдин Өкмөтү да бир нече жолу билдирген. Эгерде мамлекеттик бийлик өзүн өнүгүүнүн демократиялык жолун жактоочу жана 2010-жылы жарыялагандай элдин алдында жооптуу экендигин тастыктаганда, анда жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө мазмуну жаңы мыйзамды кабыл алуу жөнүндө чечимден башка чечимдин кабыл алынышы мүмкүн эмес болмок. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кодексти иштеп чыгуу жөнүндө маселеге кайрылуу абдан туура болмок, анткени ЖӨБ чөйрөсүндөгү мыйзамдарды кодификациялоого (бир кодекске жыйноо) жана бул чөйрөдөгү бардык коомдук мамилелерди комплекстүү жөнгө салууга жол ачылмак.

ЖӨБ чөйрөсүндөгү мамлекеттик саясаттын жоктугу да бушайман кылат. 2012-жылдын жазында ачык байкалгандай, 2010-жылдагы акыркы саясий кризистин мезгилинен бери өткөн эки жылдын ичинде бийликтин жаңы мууну ЖӨБ чөйрөсүндө саясатты өзгөртүү жана аны өнүккөн жергиликтүү өз алдынча башкаруу аркылуу региондорду туруктуу өнүктүрүүгө буруу мүмкүнчүлүгүнөн пайдаланган жок. Жергиликтүү өз алдынча башкаруу КР Жогорку Кеңешинин артыкча көңүлүн буруусуна арзыбады. Натыйжада, ЖӨБ саясаттын максаты катары Кыргыз Республикасынын жаңы Өкмөтүнүн бир дагы программалык документинде белгиленген жок. Алтургай, 2012-жылдын жаз айларында ЖӨБ чөйрөсүндөгү саясаттын жоктугу улуттук деңгээлде бул чөйрөдө кабыл алынган чечимдер системасынын кыйрашы сыяктуу күтүлгөн кесепеттерге алып келди. Мунун өзү ЖӨБ чөйрөсүндө мамлекеттик саясатты ишке ашырууга ыйгарым укуктуу мамлекеттик органдарды ачык даана байкалбаган кайра өзгөртүп түзүүдө чагылдырылды. ЖӨБ иштери боюнча улуттук агенттик жоюлду, ал эми анын ыйгарым укуктары жана функциялары ар кандай структуралардын ортосунда “таланды” болуп калды. Ошентип, саясатты иштеп чыгуу укугу, мүмкүнчүлүктөрдү жана ресурстарды күчөтпөстөн КР Өкмөтүнүн Аппаратынын бир бөлүмүнө берилди (чындыгында бул маселеге Өкмөттө бир гана киши жооп берчү, анын иш милдеттерине башка көптөгөн оперативдүү маселелер кирчү, ошондуктан ресурстардын жетишсиздигинен улам, саясатты иштеп чыгуу зарыл болгон өлчөмдө ишке аша алган эмес).

Саясатты ишке ашыруу функциясы Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө караштуу кайрадан түзүлгөн Курулуш жана регионалдык өнүктүрүү боюнча мамлекеттик агенттикке жүктөлдү. Эксперттик коомчулук аң-таң болуп калышты, кандайча курулуш экономиканын бир тармагы катары КРдин Өкмөтүнүн приоритетинде өз ичине саясий, экономикалык, социалдык, маданий жана жадагалса өлкөнү башкаруунун тарыхый аспектилерин камтыган регионалдык

<sup>2</sup> КРдин Борбордук шайлоо комиссиясынын маалыматтары боюнча. КРдин “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” мыйзамы кабыл алынган мезгилден тартып (2010-ж. август) 2012-жылдын 15-мартына чейинки мезгилдеги 170 ЖӨБ органынын башчыларын шайлоонун жыйынтыктары. Маалыматтар төмөнкү сайтта жеткиликтүү: [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)

өнүктүрүүнүн кеңири чөйрөсүнө караганда маанилүүрөөк болуп калды. Ошого карабастан, ушул макаланы үстүнөн иштөө аягына чыгып жаткан мезгилде 2012-жылдын жаз айларында дал ушундай кырдаал түзүлдү, мурдагы Жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери боюнча улуттук агенттиктин функциялары кыскартылган түрдө Курулуш жана регионалдык өнүктүрүү боюнча мамлекеттик агенттикке өткөрүлүп берилди, бул агенттик үчүн жергиликтүү өз алдынча башкаруу анын ишинин эң бир приоритеттүү эмес багыттарынын бири.

ЖӨБ чөйрөсүндөгү программалык документтердин жоктугунун жана реформаны улантууга муктаждыктын шартында, КР Жогорку Кеңешинин кээ бир депутаттары тарабынан ЖӨБ маселелери боюнча ансыз да “кырк курак” болгон мыйзамдык базага өзгөртүү киргизүү боюнча чачкын аракеттер көрүлүүдө, бул жалпысынан кырдаалды курчутту жана мамлекеттин мейли ЖӨБ органдары менен болгон мамилесинде болсун, мейли жалпы эле башкаруу системасында болсун башаламандыкты жаратты. Буга кошумча болуп айрым ведомстволор тарабынан ЖӨБдүн эсебинен өзүлөрүнүн тар кызыкчылыктарын чечүүгө багытталган документтер кабыл алына баштады же КРдин Өкмөтүнө сунуш кылына баштады. Мындай кадамдарга мугалимдердин айлык акысын каржылоо жоопкерчилигин “унчукпастан туруп” жергиликтүү бюджетке жүктөлүшүн жана муниципалитеттердин чоң тобунун мүмкүнчүлүктөрүн чектеген, жакшы ойлонулбаган типтүү штаттык жүгүртмөнү кошсо болот. Ошол эле мезгилде, өлкөдө муниципалитеттердин ассоциациясынын атынан да, саясатчылардын атынан да, мамлекеттик органдардын атынан да ЖӨБ органдарынын позициясын далилдөөгө жана коргоого жөндөмдүү саясий күчтөр болгон жок.

Мына ушинтип, 2012-жылдын жазына жергиликтүү өз алдынча башкаруу чөйрөсүндө түзүлүшү концепциялык жана дээрлик аткарууга боло турган мамлекеттик саясаттын толугу менен жок экендигин констатациялоого болот, мунун өзү эң эле жок дегенде, КР Өкмөтү тарабынан өлкөнү башкаруу системасындагы ЖӨБдүн ролун, стабилдүүлүккө жана туруктуу экономикалык өсүшкө жетүүдөгү анын маанисин түшүнө бербегендиги жөнүндө айтып турат.

\*\*\*

Мына ушинтип, Кыргыз Республикасындагы ЖӨБдүн бүткүл 20 жылдык өнүгүү тарыхы өз алдынча башкаруу системасы (бүткүл мамлекеттик башкаруу системасы сыяктуу эле) дайыма, кескин, көпчүлүк учурда негизсиз жана ырааттуу эмес өзгөрүүлөргө дуушар болгондугун далилдеп турат. Бул перманенттик өзгөрүүлөрдүн негизги милдети болуп кыйшаюусуз саясий мүнөзгө

алып баруучу экономикадагы жана социалдык мамилелердеги курч кризистик кырдаалдардын шартында башкарууну гана камсыз кылуу болуп калган. Тиешелүү мезгилдеги өлкөнү башкарып турган адамдардын биринчи кезектеги милдети болуп кандай жол менен болсо да, анын ичинде өтө эле жана негизсиз борборлоштуруунун, ЖӨБ тармагындагы реформалардан баш тартуунун же ЖӨБдүн муктаждыктарына толугу менен көңүл бурбоонун эсебинен бийликти кармап туруу болгон. Адамзаттык өнүгүүнү камсыз кылуу, ЖӨБ системасын өнүктүрүү ж.б. аталган маселелерди чечүү процессинде, дээрлик каралган эмес жана акыркы планда турган. Мындай нерсе өзгөчө социалдык-экономикалык кырдаал абдан оор болуп турган биринчи жана экинчи этаптарга (1991-1997-жж.) жана төртүнчү этапка (2008-2010-жж.) мүнөздүү. Шаардык жана өзгөчө айылдык муниципалитеттердин калкы жакырчылыктын жеткен чегинде жашаган. Мамлекет каржы жана уюштуруу ресурстарын болгон аракети менен топтосо да жадагалса эң жөнөкөй экономикалык муктаждыктарды камсыз кыла албаган мындай шартта, ЖӨБдүн бардык аспектилерин толугу менен адамзаттык өнүгүү маанисинде ишке ашыруу жөнүндө сөз кылбай деле койсок болчудай. Ошого карабастан, ЖӨБдүн орношунун жана өнүгүүсүнүн биринчи, экинчи жана үчүнчү этаптарында калк тарабынан кармалган калыс позицияны жана керек болсо кандайдыр-бир колдоону жана мамлекеттин бардык демилгелерине ишеним көрсөтүүнү белгилей кетүү керек.

Үчүнчү этапта (1997-2007-жж.) жалпы экономиканын чыңдалышына, шайлоо процесстеринин демократизацияланышына (кичи шаарлардын, калк конуштарынын жана айылдардын ЖӨБ башчылары түз шайлоолор жолу менен шайлана башташты) жараша, жеке менчик ээлери пайда болду (орто класс), жашоо деңгээли көтөрүлдү жана калктын өзүн өнүктүрүү кызыгуусу эптеп, жашап тирүү калуу кызыгуусунун ордун баса баштады. Дал ушул мезгилде мамлекеттин ЖӨБдүн өнүгүшү үчүн укуктук жагымдуу чөйрө түзүүсүнүн натыйжасында, ЖӨБ органдары өзүнүн жамааттарынын жашоо шартына активдүүрөөк таасир тийгизе баштады. Бирок 2007-жылы ЖӨБ чөйрөсүн чыңдоо процесси артка кетип, жергиликтүү башкаруу мамлекеттеше баштады, адамдын кызыкчылыгы бийликти кандай жол менен болсо да кармап туруу зарылдыгынын алдында кайрадан арткы планда калды. 2010-жылдагы саясий окуялар мамлекетти ЖӨБдү жана адамзаттык өнүктүрүүнү колдоого буруу үчүн себеп боло алган жок. 2012-жылдын жазына карата тарых тарабынан берилген жергиликтүү өз алдынча башкаруу аркылуу мамлекетти бекемдөө жана региондордо адамзаттык өнүгүү үчүн ыңгайлуу шарт түзүү мүмкүнчүлүгү, толук эмес пайдаланылды.