

ЖӨБ Союзу жана ӨСИ Кыргыз Республикасындагы мыйзамдардын ЖӨБдүн өнүгүүсүнө тийгизген таасири тууралуу КР Жогорку Кеңешине Баяндама даярдашты

Баяндама эмне үчүн зарыл?

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши менен түз байланыш үчүн жергиликтүү жамааттарда жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарында (мындан ары – ЖӨБ) каналдар туруктуу эмес жана башаламан. КР Өкмөтү парламентке отчет берип жатканда ЖӨБ органдарынын пикири көп жакшы эсепке алынбай келет. Ошондуктан КР ЖК жергиликтүү өз алдынча башкаруудагы кырдаалды жана ЖӨБ үчүн өзүнүн мыйзам чыгаруу ишинин жыйынтыктарын үч жол менен гана баалайт: же аткаруу бийлигинин сөзүнө ишенет, же айрым депутаттардын жеке байкоолорунун негизинде жыйынтык чыгарат, же болбосо жалпыга маалымдоо каражаттарында (мындан ары - ЖМК) чыккан маалыматтардын негизинде баалайт. Бирок КР ЖК кабыл алган мыйзамдардын ЖӨБго жана бул мыйзамдарды аткаруу боюнча өкмөттүн ишине тийгизген таасирине объективдуу баа берүү үчүн бул маалымат булактарын жетиштүү деп айтууга болбойт.

КР Жогорку Кеңешине маалыматтын альтернативдүү булагы, жергиликтүү жамааттар жана ЖӨБ органдары менен туруктуу түз байланыш зарыл. Булар мамлекеттик аткаруу бийлигинен же ЖМКдан түшкөн маалыматтарды атайын же атайлап эмес бурмалануусуна жол бербейт.

ЖӨБ органдарынын ичинен 60 пайыздан ашыгы колдонуудагы мыйзамдардын ченемдерин ишке ашырууда пайда болгон маселелер боюнча КР ЖКга жана КР Өкмөтүнө кайрылып турушат (сейрек кайрылгандар – 55,2%, көп кайрылгандар – 5,8%). ЖӨБ органдарынын жарымынан көбү (51,2%) КР ЖК жана КР Өкмөтү алардын кайрылуусуна жооп катары маалымат беришпей турганын ырасташат. Мындай кайрылуулардын санынын көптүгү жана ар бир ЖӨБ органы менен жекече баарлашуу жогорку башкаруу органдары үчүн административдик көйгөйдү жаратууда. Ошондуктан өз ара аракеттенүүнүн жаңы каналын түзүш керек. КР Жогорку Кеңешине карата айтсак, ушул Баяндама мына ушундай канал болуп бере алат.

Тилекке каршы, узак убакыттан бери ЖӨБдүн чабал үнү анын кызыкчылыктарын саясий жана

экономикалык конъюктурага курмандыкка чалууга, КР ЖК депутаттардын көзүндө айрым чечимдердин ЖӨБ үчүн болжолдуу кесепеттерин бурмалоого алып келди. Мисалы, мугалимдерге айлык акыны төлөп берүү милдеттенмесинин бир бөлүгүн ЖӨБ органдарына жүктөп коюшканда мына ушундай болгон. Бирок билим берүү мамлекеттин функциясына кирет, ал эми КР ЖК бюджеттерди бөлүштүрүүнүн принциби, мамлекеттик органдар менен ЖӨБ органдарынын функциялары менен ыйгарым укуктарынын принциби бузулуп жатканы тууралуу маалыматка ээ болгон эмес.

КР ЖК ЖӨБ органдарын түзүүгө жана жергиликтүү кеңештер менен ЖӨБдүн аткаруу органдары ортосундагы өз ара мамилелерге тикелей таасирин тийгизет. Жергиликтүү кеңештер Кыргыз Республикасында парламенттик демократияны жергиликтүү деңгээлде ишке ашырышат. Себеби аларды калк түз шайлайт жана тийиштүү аймактагы элдин кызыкчылыктарын коргошот, бийликтин түзүлүшүнүн моделин улуттук деңгээлде көрсөтүшөт. Бирок ушул кезге чейин жергиликтүү кеңештер обочодо калып иштеп келатышат. Бул болсо алардын өнүгүүсүнө бут тосууда, алар КР ЖК жана башка мамлекеттик органдар менен көп жакшы байланыш түзө албай жатышат, мыйзам чыгаруучулардын эркин так түшүнбөгөндүктөн мыйзамдарды туура эмес түшүнүп алып, аларды бузган учурлар да аз эмес. Өз кезегинде КР ЖК жергиликтүү кеңештер өздөрүнүн жергиликтүү ченемдик укуктук актыларында (мындан ары – ЧУА) мыйзамдарды кантип колдонуп жатканы, жер-жерлерде парламенттик демократиянын базиси кандай болгону жана анын өнүгүүсүнүн кадрдык, саясий келечеги кандай экени тууралуу маалыматка ээ эмес.

Бул көйгөйлөр 2018-жылдын 3-июлунда өткөн “Кыргыз Республикасынын аймактарын комплекстүү өнүктүрүүдө ЖӨБ органдарынын ролу” деп аталган КР ЖӨБ Форумунда талкууланган (форумдун материалдарына шилтеме: <http://dpi.kg/ru/library/full/281.html>). Бул Форумдун жыйынтыктары боюнча Резолюция кабыл алынып, анда КР Жогорку Кеңешинин ишинин жергиликтүү

жамааттардын өнүгүүсүнө тийгизген таасирин балоонун жаңы аспаптарын киргизүү зарылчылыгы бар экени белгиленген.

ЖӨБ Союзу Өнүктүрүү саясат институту (мындан ары – ӨСИ) менен өнөктөштүктө 2016-2018-жылдары кабыл алынган мыйзамдардын Кыргыз Республикасындагы ЖӨБдүн өнүгүүсүнө тийгизген таасири тууралуу КР Жогорку Кеңешине Баяндаманын (мындан ары – Баяндама) концепциясын иштеп чыкты. Бул методологияга ылайык, Баяндама кадыресе түшүнүгүндө жазуу түрүндөгү документ гана эмес. Баяндама – бул КР ЖКнын контролдук функциясына, КР ЖКнын мыйзамдарынын жана башка актыларынын тийгизген таасирине мониторинг жүргүзүүчү аспап, кошумча мүмкүнчүлүк, ошол мониторингдин жыйынтыктарын талкуулоо жана талкуунун натыйжасы боюнча кабыл алынган чечимдерди түзөтүү үчүн аспап. Ушундай баяндамалар башка тармактарда жана өлкөлөрдө практикада колдонулуп келатат. Мисалы, Акыйкатчынын баяндамалары да кызыкдар жактардын туруктуу байланышын түзүүчү, кабыл алынган чечимдердин сапатына мониторинг жана баалоо жүргүзүүчү аспап катары колдонулуп келет.

Баяндаманын методологиясы башка багыттар боюнча ушул өңдүү баяндамаларды даярдоо практикасын эсепке алуу менен иштелип чыгып, КР ЖКнын үч комитетине берилди. Алар: ЖК КР Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча комитети, КР ЖК Агрардык саясат, суу ресурстары, экология жана регионалдык өнүктүрүү боюнча комитети, КР ЖК Социалдык маселелер, билим берүү, илим, маданият жана саламаттык сактоо боюнча комитети.

Баяндаманын иши сапаттуу жана сандык изилдөөлөрдү, кырдаалдарды кадрга түшүрүүнү кошкондо, маалыматтарды чогултуп, анализ жүргүзүүдөн башталды. ЖӨБ органдары менен фокус-топтордо талкууларды өткөрүү, ЖӨБ органдарынын өкүлдөрүнө анкета толтуртуу, ачык булактардагы маалыматтар менен таанышуу, мамлекеттик башкаруу органдарынан маалыматтарды суратып алуу жолу менен бул Баяндама үчүн маалыматтар топтолду. Жалпысынан Баяндаманы даярдоо процессине КР ЖӨБ органдарынын 76ге өкүлү катышты.

Андан соң 2019-жылдын 28-октябрында Баяндаманын долбоору 15 мамлекеттик органга жиберилип, 2019-жылдын 28-октябрында мамлекеттик башкаруу органы менен талкуу болду. Бул талкуунун жүрүшүндө кызыкдар болгон мамлекеттик органдар Баяндамага өздөрүнүн толуктоолорун киргизүүгө, ошондой эле Баяндаманын тыянактары жана сунуштоолору тууралуу альтернативдүү пикирин айтууга мүмкүнчүлүк алышты.

Баяндаманы коммуникациянын жана мониторингдин туруктуу аспабы катары киргизүүнүн на-

БАЯНДАМАНЫН САЯСИЙ МИССИЯСЫ

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине өзүнүн контролдук функцияларын аткаруусуна; жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүнө таасир тийгизген мыйзамдарды өркүндөтүүгө көмөк көрсөтүү жана өзгөрүп турган мыйзамдарда жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кызыкчылыктары эсепке алынышын камсыз кылуу.

БАЯНДАМАНЫН ТЕХНИКАЛЫК МИССИЯСЫ

Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун тармактык чегинин тышында өнүгүү тенденциялары тууралуу Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарына бирдиктүү элес берүү.

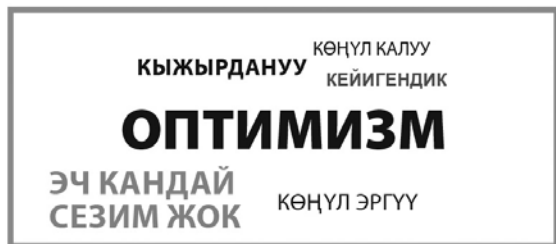
БАЯНДАМАНЫН КОММУНИКАЦИЯЛЫК МИССИЯСЫ

Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына кабыл алынып жаткан мыйзамдардын жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсүнө тийгизген таасири тууралуу өзүнүн жалпы пикирин жеткире алууга мүмкүнчүлүк берүү жана Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши менен Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары ортосундагы коммуникациялык байланышты бекемдөө.

тыйжасында КР ЖК менен жергиликтүү жамааттардын ортосунда түз байланыш түзүлөт; чечим кабыл алуу процессинде жергиликтүү жамааттардын кызыкчылыктарын чындап эсепке алуу механизми пайда болот; КР ЖКнын контролдук функциясы жаңы сапаттуу деңгээлге көтөрүлөт – мыйзамдардын таасирине объективдүү индикаторлор боюнча баа берилет.

Баяндаманын биринчи бөлүгү (2016-2018-жылдары Кыргыз Республикасында Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өнүгүүсү) ЖӨБдүн өкүлчүлүктүү жана аткаруу органдарынын абалын, анын ичинде учурдагы тенденцияларды жана өнүгүүдөгү көйгөйлөрдү жалпысынан сүрөттөйт. Бул жерде башкаруунун бардык деңгээлдери үчүн гана эмес, ошондой эле жарандар үчүн да кызыктуу боло турган фактылар жана тыянактар камтылган. Баяндаманын бул бөлүгү жарандардын ЖӨБ органдарына болгон ишеним деңгээлине жасалган серептин жыйынтыктарынан башталганы да кокусунан эмес. ЖӨБ органдары жарандардын катышуусу жана ишеними ЖӨБдүн маңызын түзөт, жалпы бийлик системасы ошонун негизинде түптөлгөн деп эсептешет.

Баяндаманын экинчи бөлүгү (2016-2018-жылдары кабыл алынган мыйзамдардын жергиликтүү жамааттарга жана ЖӨБ органдарына тийгизген таасири) кабыл алынган мыйзамдардын ЖӨБдүн



1-диаграмма. 2019-жылы ЖӨБ жарандарда пайда кылган эмоциялар.



2-диаграмма. 2019-жылы ЖӨБ муниципалдык кызматчыларда пайда кылган эмоциялар.

өнүгүүсүнө тийгизген таасирин баяндайт. Баяндаманы даярдап жатканда ЖӨБ органдары конкреттүү мыйзамдарга карата мамилесин билдиришип, алардын артыкчылыктарын жана кемчиликтерин белгилешти. Ушул Баяндамада каралып чыккан мыйзамдардын тизмегин ЖӨБ органдары эксперттер менен чогуу аныкташты. Баяндамага КР ЖК өткөн жылдары кабыл алган бардык мыйзамдар батмак эмес, ошондуктан ЖӨБ органдарынын пикирине ылайык ирээтке келтирилип чыкты.

Баяндама Кыргыз Республикасындагы ЖӨБдүн иштеши үчүн ченемдик укуктук чөйрөнү түзүү жатындагы маанилүү окуялардын календарын камтыйт. Ал ЖӨБдүн өнүгүүсүнө таасирин тийгизген укуктук чаралардын көп түрдүүлүгүн жана ар тараптуулугун чагылдырып турат.

Баяндаманын резюмеси

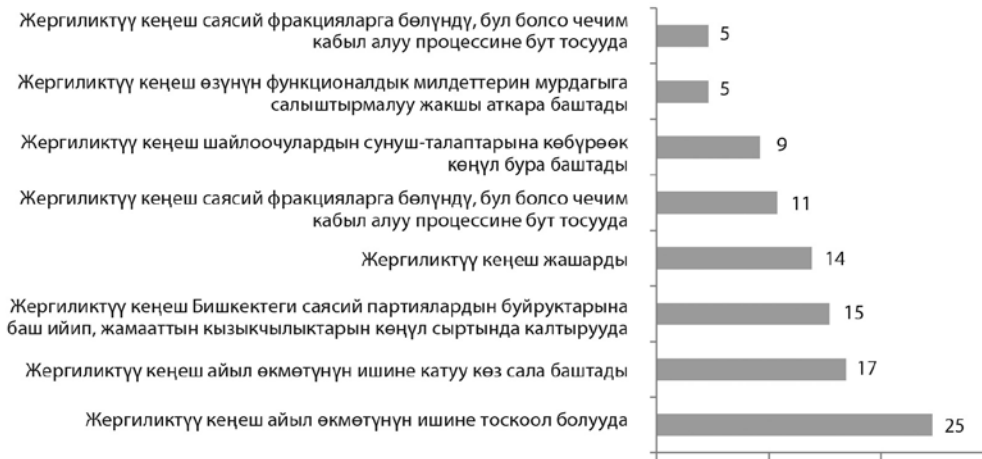
Жергиликтүү өз алдынча башкаруу – бул Кыргыз Республикасындагы башкаруу тутумунун баштапкы жана маанилүү бөлүгү. Калктын жалпысынан бийликке болгон мамилеси ЖӨБдүн абалына жана жарандардын керектөөлөрүн канааттандыра алуу жөндөмдүүлүгүнө көз каранды болот. Ошон-

дуктан жарандар ЖӨБ органдарынын ишине жалпысынан оң мамиле жасай турганын түшүнүш керек. Буга карабастан 2016-жылдан баштап калктын ЖӨБдү оптимисттик маанайда кабылдоо деңгээли салыштырмалуу жогору болуп кала бергени менен, бул деңгээл туруктуу түрдө түшүп турган. 2018-2019-жылдары аймактарды өнүктүрүү тууралуу КР Президентинин буйруктарынын фонунда 2018-жылы жарандардын ЖӨБдүн перспективаларына карата үмүтү жанды. Бирок 2019-жылы бул үмүт токтоо оптимизмге өттү. ЖӨБ органдарынын өкүлдөрү болсо өзүнүн кызматына карата сынчыл маанайда турушат. Айталы, ЖӨБдүн абалына ар бир үчүнчү муниципалдык кызматчыда боор оору же кыжырдануу сезими бар.

Жарандар менен маалыматтык иш жакшы жөнгө салынган, туруктуу диалог жүрүп турган ЖӨБ органдарында да ишеним деңгээли жогору болот. Бирок көпчүлүк жамааттардын тургундары ЖӨБго карата өз укуктары жана милдеттенмелери тууралуу жетиштүү маалыматка ээ эмес жана жигердүү субъект болуп саналышпайт. Маалыматка техникалык жеткиликтүүлүктүн чектелүү болгону (интернетке кошулуу оңой эмес же кымбат, ченемдик укуктук актылар тез-тез жаңыланып турат, ЧУА



3-диаграмма. Кыргыз Республикасында жарандардын түрдүү институттарга болгон ишеним деңгээли

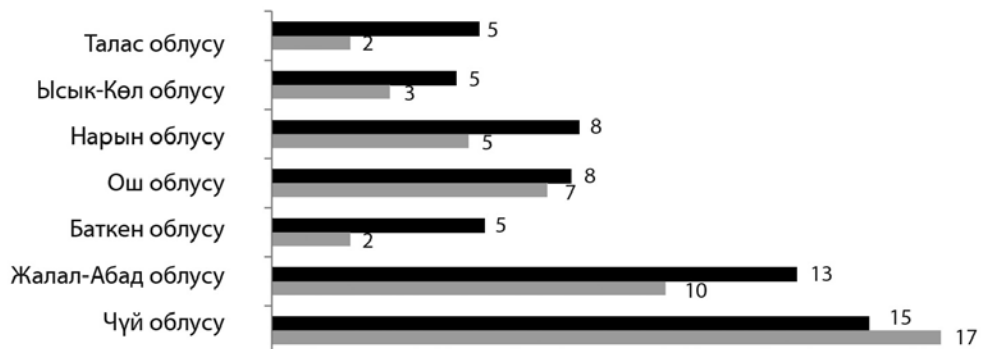


4-диаграмма. Саясий партиялардын таасири алдында жергиликтүү кеңештин иши кантип өзгөргөнү тууралуу ЖӨБ органдарынын пикири, пайыз менен берилди (ЖӨБ Союзу ЖӨБ органдары)

документтерин туура түшүнүп, колдонууга жардам берген материалдар көп келбейт) жана ЖӨБ менен жарандар ортосундагы эффективдүү коммуникациялардын жоктугу көйгөйлөрдүн айрымдары болуп саналат. ЖӨБ органдары жергиликтүү жамааттын социалдык жана экономикалык өнүгүүсүн пландоодо көп учурда калктын чыныгы керектөөлөрүн көп жакшы эске алышпайт. Мындан улам ЖӨБго ишеним деңгээли жогору болгонуна карабастан, жарандар ЖӨБ органдары менен түз өз ара аракеттенүүгө, тикелей байланыш түзүүгө умтулушат. Ошол эле маалда жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо жана КЭУ аркылуу иш алып баруу өңдүү өкүлчүлүктүү принциптерге таянган өз ара аракеттенүү формаларынан оолак болушат. Башкача айтканда, жарандар ортомчуларга эмес, өз көргөнүнө жана укканына гана ишенишет.

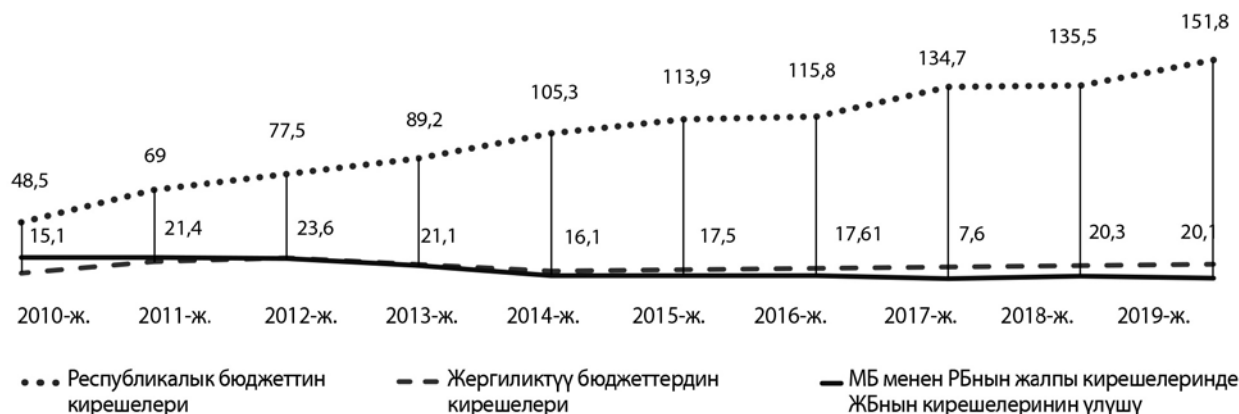
Жергиликтүү кеңештерди өнүктүрүүгө байланыштуу сөз болгондо саясий партиялардын жергиликтүү кеңештердин ишине тийгизген таасири тууралуу орток пикир жок. Мындан улам жүйөлүү сунуштоолорду даярдаш үчүн башкаруу системалары, аналитикалык борборлор бул таасирди дагы изилдеши керек. Ошентсе да ЖӨБ ор-

гандарынын өкүлдөрүнүн басымдуу бөлүгү (79%) жергиликтүү кеңештер партиялык принцип боюнча түзүлбөшү керек деп эсептешет. КР Жогорку Кеңешинин 2019-жылы жергиликтүү кеңештерде аялдар үчүн 30 пайыздык квотаны киргизүү тууралуу чечими чоң жетишкендик болуп калды. Буга чейин аялдардын саны кеңештерде аз болгону чечим кабыл алуу процессинде алардын аярлуу абалын көрсөтүп турган эле. 2016-2019-жылдардын аралыгында мандаттарды улам өткөрүп отуруп аял депутаттардын үлүшү 3 пайызга түшүп кеткени муну тастыктап турат. Жергиликтүү кеңештерде депутаттардын олуттуу бөлүгү (44 пайыздан ашыгы) орто же атайын орто билимге ээ. Кыргыз Республикасындагы мектептеги жана атайын орто билим берүүнүн деңгээлин эсепке алуу менен, алардан мамлекеттик башкарууда компетенттүүлүктү күтүү оор болот. Депутаттардын калган бөлүгүнө да башкаруу тууралуу атайын билим жетишпейт. Ошол эле маалда өлкөдө кеңештердин депутаттарын окутуунун кандайдыр бир формалары жок. Мунун баары жергиликтүү кеңештердин жана жалпысынан ЖӨБдүн эффективдүү иши үчүн олуттуу тоскоолдуктарды жаратууда.



■ Облустагы ЖӨБдүн жалпы санына карата үлүшү, % менен ■ Таратылган жергиликтүү кеңештердин саны

5-диаграмма. Облустардын алкагында ЖӨБ органдарынын жалпы санына карата таркатылган жергиликтүү кеңештердин саны жана үлүшү, пайыз менен

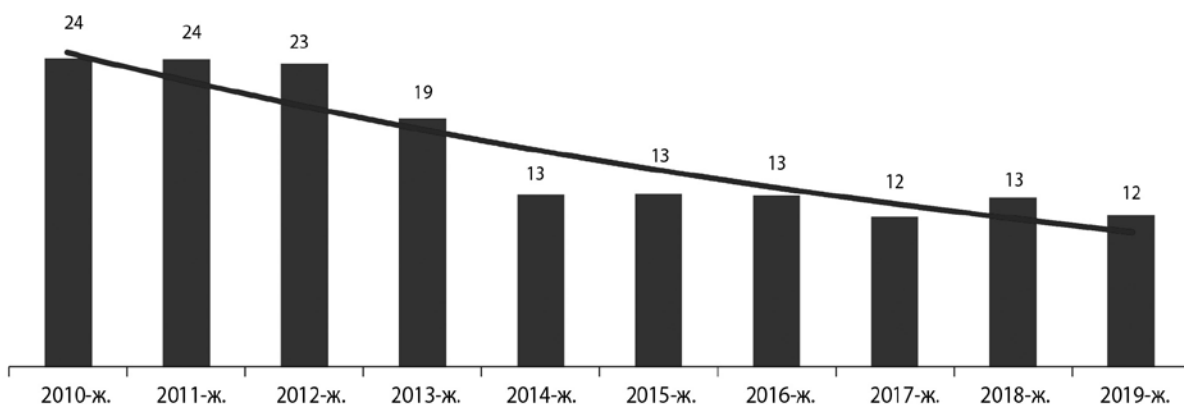


6-диаграмма. Республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин кирешесиндеги динамика, млрд. сом менен

Билим берүүнүн деңгээли, партиялык фактордун таасири жергиликтүү кеңештерди таратууга шарт түзүп жатат. 2016-жылдан 2019-жылга чейинки мезгил аралыгында 34 жергиликтүү кеңеш таратылган. Мындан улам жер-жерлерде өкүлчүлүктүү демократия системасы туруксуз деп айтса болот.

Муниципалдык кызмат эволюциялык нукта өнүгүүдө. 2016-жылдын 30-майындагы №75 “Мамлекеттик жарандык кызмат жана муниципалдык кызмат жөнүндө” жаңы КР Мыйзамынын кабыл алынышын маанилүү жетишкендик катары кароого болот. Бирок бул жерде да бир топ көйгөйлөр бар. Айталы, муниципалдык кызматтагы, өзгөчө саясий кызмат орундарындагы аялдардын үлүшү азаюуда. ЖӨБдүн аткаруу органдарынын улуттук курамы бир аз өзгөрдү. Бирок ЖӨБ органдарында улуттук азчылыктардын саны өлкөдөгү бул азчылыктардын үлүшүнө салыштыра келгенде болжол менен 3 эсе аз чыгууда. Муниципалдык кызматтын курамында улуу муундун өкүлдөрү басымдуулук кылат: 2019-жылы пенсия курагына жакындап калган жана пенсия курагындагы адамдар муниципалдык кызмат орундарынын дээрлик 22% ээлейт. 2016-жылы бул көрсөткүч 4 пайызга аз болчу. Муниципалдык кызматчылардын билим деңгээлин

ала келгенде оң динамика байкалууда – жогорку билимдүү кызматчылардын үлүшү 2016-жылга салыштырмалуу 5 пайызга өскөн. Бирок орто билимге ээ болгон, 2016-жылга чейин түрдүү муниципалдык кызмат орундарын ээлеген 716 кишинин статистикадан жоголуп кетиши аныкталбай кала берди. 2016-жылы ЖӨБ органдарындагы саясий жетекчилердин алмашуусунан улам кадрлардын туруксуздук деңгээли калыбына келди. Буга карабастан 2020-2021-жылдары мындай көрүнүш кайталанат деген коркунуч бар. Себеби ЖӨБдүн аткаруу органынын башчылары алмашкандан кийин команданы кошо алмаштыруу практикасына каршы чаралар көрүлө элек. Бул болсо муниципалдык кызматтагы жол улоочулукка жана анын сапатына зыянын тийгизүүдө. ЖӨБ органдары муниципалдык кызматчылардын бош орундары үчүн КР Мамлекеттик кадр кызматында (мындан ары – МКК) конкурстан өтүү зарыл экенин белгилешет. Бирок кадрлар тартыш болуп турган шарттарда бул көйгөйгө айланарын да белгилешүүдө. Себеби кызмат орундарына талапкерлер оор суроолордун айынан тесттен өтө албай калышы мүмкүн жана ЖӨБ органдарынын кадрдык курамы толукталбай калышы ыктымал.



7-диаграмма. ЖБ жана РБ жалпы кирешелеринде жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин үлүшү, пайыздар менен

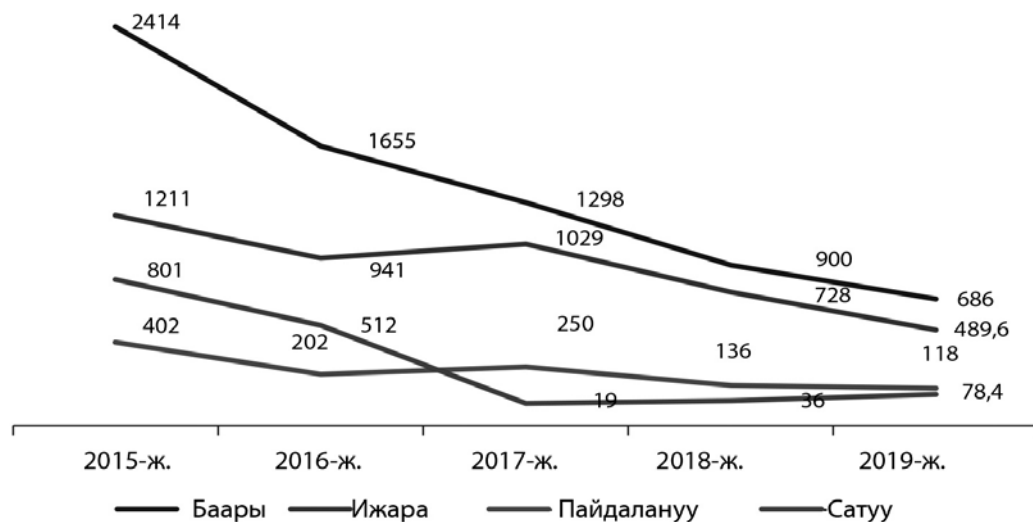


8-диаграмма. КЖИнин Кыргыз Республикасында жергиликтүү бюджеттерди каржылоонун көлөмүнөн тескери көз карандуулугу

2013-жылдын 9-июлундагы №127 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү тартиби жөнүндө” КР Мыйзамы кабыл алынгандан бери алты жыл өттү. Ушуну менен КР ЖКнын экинчи чакырылышы мыйзам ушунча убакыттан бери толук кандуу иштеп кете албай жаткан себебин издеп жатат. Жалпы пикир боюнча, мыйзамды ишке ашырууга тоскоол болгон негизги себептер төмөнкүлөр: мамлекеттик органдар менен ЖӨБ органдары ортосундагы ыйгарым укуктар жана жоопкерчилик так бөлүштүрүлгөн эмес; берилип жаткан ыйгарым укуктардын баасын аныктоо оор; мамлекеттик органдардын аппараттары бюрократиялык тоскоолдуктарды жаратууда. Ошондой эле ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү процессин ЖӨБ органдары, өзгөчө дотацияда тургандары көп жактыра беришпейт. Себеби өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды аткарууга бөлүнгөн бюджет аралык трансферттер теңдештирүүчү гранттардын суммасын автоматтык түрдө азайтат. Бирок механизмди ишке ашырууда оң жылыштар байкалууда. Айталы, 2011-жылдын 15-июлундагы №101 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” КР Мыйзамы менен ЖӨБ органдарына өткөрүлүп берилсе боло турган негизги мамлекеттик ыйгарым укуктардын ичинен болжол менен 40 пайызы боюнча КР Өкмөтү кээ бир иштерди алып барууда.

КР Президентинин соңку эки жылдан бери жүргүзүп жаткан аймактарды өнүктүрүү боюнча саясаты жергиликтүү бюджеттерге тиешелүү болгон кырдаалда да өз ордун табышы керек эле. Ушул жергиликтүү бюджеттерден жарандар үчүн жашоо шарттарын түзүүгө каражат каралат. Бирок маалыматтар көрсөтүп тургандай, жергиликтүү жана республикалык бюджеттер ортосундагы кирешелерди бөлүштүрүү аймактарды өнүктүрүүгө карата өлкөнүн артыкчылыктарын көп жакшы эсепке

албай жатат. Натыйжада көпчүлүк ЖӨБ органдарына өз функцияларын жана өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды сапаттуу аткаруу үчүн ресурстар жетишпей жатат. Республикалык бюджеттин киреше темпи өскөнү менен, жергиликтүү бюджеттердин кирешеси дээрлик өскөн жок. Бул жаатта өсүш 2011-2012-жылдары гана байкалган. Андан соң үч жыл бою жергиликтүү бюджеттердин кирешесинин жалпы көлөмү төмөндөп жатты. Ошол эле маалда республикалык бюджеттин кирешелери туруктуу темп менен өсүп жатат. 2014-жылдан баштап жергиликтүү бюджеттердин көлөмүнүн динамикасы дээрлик жокко эсе. Бул болсо инфляция жана милдеттенмелер улам көбөйүп жаткан шарттарда каржылоонун көлөмү иш жүзүндө азаят дегенди билдирет. Ошону менен бирге жергиликтүү бюджеттердин кирешесинин үлүшү республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин кирешелеринин жыйынды көлөмүндө туруктуу түрдө азаюуда. Мунун баары бир нерседен кабар берет: жергиликтүү маанидеги маселелерге, анын ичинде инфраструктура боюнча оор финансылык милдеттенмелерге каражат бөлүнбөй калууда. Жергиликтүү маанидеги маселелерди жана ЖӨБ органдарын каржылоонун өсүшү көп кырдуу жакырчылыктын төмөндөшүнө жана жарандардын жашоо шарттарынын жакшыруусуна тикелей таасирин тийгизээри байкалды. Бул – ЖӨБдү каржылоону көбөйтүү зарыл экенин тастыктаган мыкты саясий далилдердин бири. Бюджет аралык мамилелер саясатын өркүндөтүүдө артыкчылыктуу багыттар катары ЖӨБ органдары төмөнкүлөрдү белгилешет: өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды каржылоо; бюджеттик камсыздалгандыкты теңдештирүү саясаты; жөнгө салынган кирешелерди бөлүштүрүү саясаты; дем берүүчү (үлүштүк) гранттарды бөлүү; жергиликтүү бюджеттердин кирешелерин пландоо; капиталдык салымдардын



9-диаграмма. Муниципалдык кыймылсыз мүлккө жана жерге байланышкан бүтүмдөрдүн динамикасы (бүтүмдөрдүн түрлөрү боюнча), сан менен

ички инвестициялык долбоорлорун бөлүштүрүү. Ошондуктан башкаруунун бардык деңгээлдери үчүн, анын ичинде КР ЖК үчүн 2018-2040-жылдарга Улуттук өнүктүрүү стратегиясында бекитилген жана ушул кезге чейин аткарылбай келаткан өзгөчө тапшырма – бул бюджет аралык мамилелерди КР Өкмөтү менен ЖӨБ органдары ортосунда макулдашуу процессин баштоо зарыл.

Муниципалдык менчикти башкаруунун сапаты да тынчсыздандырган маселелердин бири. Муниципалдык менчик, өзгөчө жер жана кыймылсыз мүлк объекттери ЖӨБ органдарынын экономикалык потенциалынын маанилүү бөлүгү болуп саналат. Билгичтик менен башкарганда бул объектер киреше булагына айланат же бери дегенде жергиликтүү бюджетке финансылык жүк болбой калат. Анткен менен, муниципалдык менчиктин курамына жасалган анализ көрсөткөндөй, ЖӨБ органдарынын профилдик эмес объекттерди күтүүгө кеткен жүйөсүз чыгымдарын кыскартуу максатында муниципалдык менчикти оптималдаштырыш керек. Бул үчүн мыйзамдарга тактоолорду киргизүү зарыл. Жылдан жылга муниципалдык кыймылсыз мүлккө түзүлгөн бүтүмдөрдүн саны азайып жатат. Тилекке каршы мунун негизги себеби – сатууга же ижарага берүүгө жарамдуу болгон объекттердин саны барган сайын азаюуда. Сатуу-сатып алуу бүтүмдөрү дээрлик токтоп калды. 2017-2018-жылдары бирин-серин гана учур болгон. Маалыматтар боюнча, сатаарга дээрлик эч нерсе калбай калды. Бүтүмдөрдүн эффективдүүлүгү да тынчсыздандыруу жараткан маселелердин бири. 2017-2019-жылдар аралыгында түзүлгөн бүтүмдөрдөн жергиликтүү бюджеттер 21 млн. сом (минималдуу баалоо боюнча) суммадагы жоготууга учураган. Бул – жер сатууну эсепке албастан, кыймылсыз мүлктү сатууга карата гана ушундай көрүнүш болду. Дал ушул муниципалдык менчикти башкарууда ЖӨБ органдары мыйзамдарды көбүрөөк бузушат.

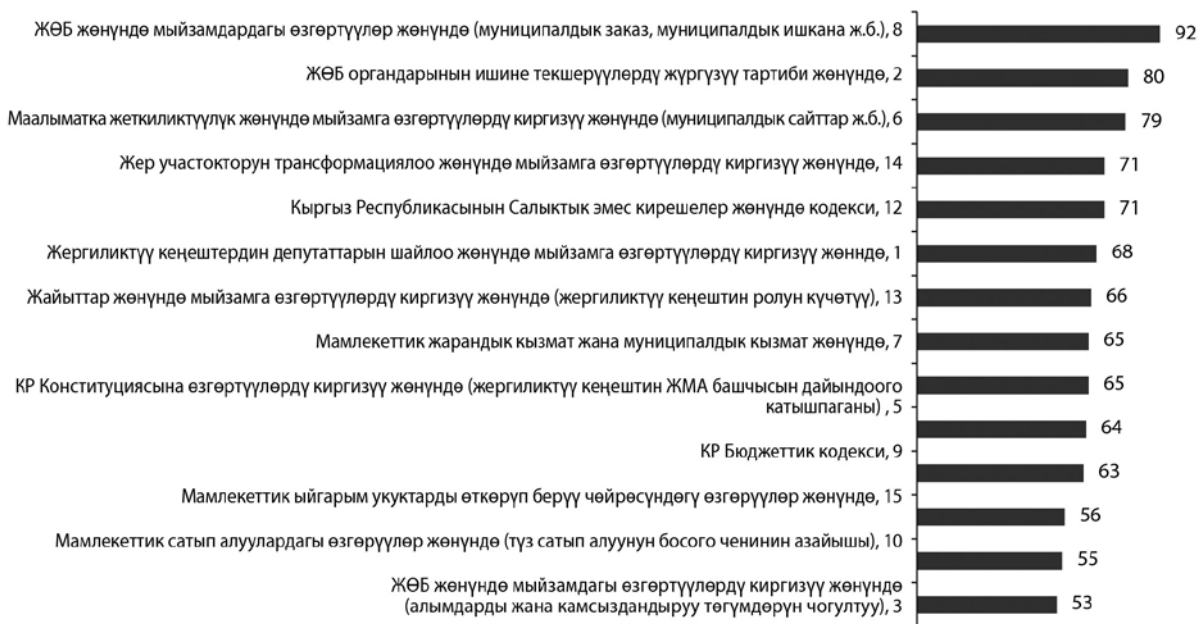
ципалдык менчикти башкарууда ЖӨБ органдары мыйзамдарды көбүрөөк бузушат.

ЖӨБ органдары жасаган укук бузуулар жөнүндө маалыматтар КР Башкы прокуратурасында бар. Бирок бул маалыматты берүү форматы дайыма өзгөрүп турат жана кандайдыр бир анализ жасоо мүмкүн болбой жатат. Белгилей кетүүчү бир жагдай бар: бир нече жолу жасалган кайрылууларга карабастан КР Башкы прокуратурасы өзүнүн отчетунда ЖӨБ органдарын жана жергиликтүү мамлекеттик администрацияларды (мындан ары – ЖМА) башкаруу органдарынын бир категориясына бириктирүүнү уланта берүүдө.

КР Башкы прокуратурасынын 2018-жылдагы маалыматына ылайык, коррупция менен күрөштүн алкагында жүргүзүлгөн 2030 текшерүүнүн ичинен 746 (37,7%) текшерүү ЖӨБ органдарында жана ЖМАда өткөрүлгөн. ЖӨБ органдарынын кызмат адамдарынын мамлекеттик сатып алууларды өткөрүүгө байланышкан иш-аракеттери, коррупцияга каршы туруу жөнүндө мыйзамдардын талаптарын аткарбаганы мыйзам бузуулардын басымдуу бөлүгүн түзөт. Муниципалдык менчикти башкаруу чөйрөсүндөгү мыйзам бузуулар боюнча зыяндын орду 3 млрд. сомдон ашык суммада толтурулган.

2016-жылдын 31-мартындагы № 32 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин текшерүүлөрдү жүргүзүүнүн тартиби жөнүндө” КР Мыйзамынын аткарылышын текшерген КР ЖК Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча комитеттин баштапкы маалыматтарына ылайык, мыйзамды мамлекеттик органдар да, ЖӨБ органдары да бузаары аныкталган.

Ошентип, Кыргыз Республикасында ЖӨБдүн мындан ары өнүгүүсү жарандардын жашоо сапатына тикелей таасирин тийгизет. Ошондуктан анын эффективдүү иштеши үчүн шарттарды түзүүгө ка-



10-диаграмма. Жергиликтүү жамааттардын жана ЖӨБ органдарынын өнүгүүсүнө тийгизген таасирин баалоодо фокус-топтун көпчүлүк катышуучуларынын оң баасын алган мыйзамдардын рейтингин, % менен

рата комплекстүү мамиле жасалышы керек.

ЖӨБдү өркүндөтүү үчүн зарыл болгон чаралардын жана анын иши үчүн шарттардын катарында улуттук мыйзамдарды өнүктүрүү өзөктүк орунду ээлейт. Ошондуктан кабыл алынган мыйзамдардын ЖӨБдүн өнүгүүсүнө тийгизген таасирин баалоо өзгөчө актуалдуу маселе болуп турат.

Жергиликтүү жамааттардын жана ЖӨБ органдарынын өнүгүүсүнө өзгөчө көп таасир тийгизген мыйзамдар

КР ЖК 2016-жылдан 2018-жылга чейинки мезгил аралыгында кабыл алган мыйзамдардын таасирине ЖӨБ органдары жалпысынан оң баасын беришүүдө. Айталы, тийгизген таасирин изилдөө үчүн тандалып алынган 18 мыйзамдын ичинен 14үнө ЖӨБ органдарынын көбү оң баасын беришти. Бул болсо алардын жалпы санынан 78% түзөт. ЖӨБ органдарынын пикири боюнча, төмөнкү мыйзамдардын таасири өзгөчө жакшы болгон:

2018-жылдын 27-январындагы №16 "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө" Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу" КР Мыйзамы калкка көрсөтүлгөн кызматтардын сапатын жакшыртууга жол ачып, ЖӨБ органдарына болгон ишенимди көбөйттү; бизнес ишканаларды түзүүгө жергиликтүү бюджеттин чыгашаларына байланышкан кырдаалды түшүндүрүп берди, аны максаттуу колдонуу үчүн шарттарды түздү, муниципалдык ишканалардын чыгашаларына көзөмөлдү күчөттү;

2016-жылдын 28-декабрындагы №218 "Кыргыз Республикасынын Конституциясына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө" КР Мыйзамы жергиликтүү кеңештердин депутаттарынын сунушун эске алды; топ-топка бөлүнүү көрүнүшүн жоготту, ЖМА башчылары менен жергиликтүү кеңештердин ортосундагы өз ара мамилелерди ачык-айкын кылып, жөнгө салды;

2016-жылдын 31-мартындагы №32 "Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин текшерүүлөрдү жүргүзүүнүн тартиби жөнүндө" КР Мыйзамы ЖӨБ органдарын текшерүү тартибин белгиледи, түрдүү текшерүүчү жана тартип коргоо органдары тарабынан мыйзамсыз жана башаламан текшерүүлөрүн азайтты;

2017-жылдын 20-июлундагы №162 «Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына ("Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр жөнүндө", "Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында болгон маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө" Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына) өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө» КР Мыйзамы балдарды бала бакчага киргизүүнүн ачык тартибин орнотту; калктын онлайн режимдеги маалыматка жеткиликтүүлүгүн камсыз кылды; жалпысынан калктын маалымдуулугун жогорулатты;

2018-жылдын 2-августундагы №79 «Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына ("Сугат айдоо жерлерин жарактуу жерлердин башка категорияларына жана түрлөрүнө которууга (трансформациялоого) мораторий

киргизүү жөнүндө”, “Жер участкакторун которуу (трансформациялоо) жөнүндө” Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына) өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу» КР Мыйзамы айыл чарба багытындагы жерлерде курулган көптөгөн турак үйлөрдү мыйзамдаштырып, муну менен бир кыйла үй-бүлөлөрдүн көйгөйүн чечип берди; мыйзам келечекте жерлерди өзүм билемдик менен бөлүштүргөн көрүнүштөрдү азайтат;

2018-жылдын 10-августундагы №190 Кыргыз Республикасынын Салыктык эмес кирешелери тууралуу кодекси ЖӨБ органдарына жергиликтүү бюджеттин киреше бөлүгүн түзүү процессине көзөмөлдү күчөтүү үчүн шарттарды түзүп берди.

Баяндаманын алкагында жасалган иштер бир гипотезаны тастыктады: мыйзамдарды өзгөртүү аркылуу ведомство аралык тапшырмаларды чечүүгө карата кууш тармактык мамиле иш жүзүндөгү жыйынтыктарга терс таасирин тийгизет. Муну ЖӨБ органдары да белгилешүүдө. Айталы, тармактык тапшырмаларды аткарууга толугу менен багытталган, мамлекеттик органдар менен ЖӨБ органдарынын өз ара мамилесинин конструкциясын эсепке албай кабыл алынган, бюджеттик тутумдун эки деңгээлдүү өзгөчөлүгүн көңүлгө албаган төрт мыйзамдын таасирине ЖӨБ органдары терс баасын беришкен. Ал мыйзамдар:

2017-жылдын 27-апрелиндеги №63 “Үй-бүлөлүк зомбулуктан сактоо жана коргоо жөнүндө” КР Мыйзамы жана 2017-жылдын 27-апрелиндеги №64 “Үй-бүлөлүк зомбулуктан сактоо жана коргоо маселелери боюнча айрым мыйзам актыларына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” КР Мыйзамы дээрлик аткарылбайт. Себеби ЖӨБ органдарында программаларды даярдап, ишке ашыруу үчүн, социалдык кызматтарды түзүү үчүн ресурстары, зомбулуктун курмандыктары менен натыйжалуу иш алып баруу үчүн көндүмдөрү жана билими жетишсиз;

“Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына (Кыргыз Республикасынын Адвокатуранын жана адвокаттык иш жөнүндө”, “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына) өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу” КР Мыйзамын ЖӨБ органдары формалдуу түрдө гана аткарышат. Себеби ЖӨБ органдарында юристтин штаттык бирдиги каралган эмес, жер-жерлерде квалификациялуу юристтер тартыш, ЖӨБ органдарынын кызматкерлери жарандарга укуктук консультацияларды бере алышпайт;

2017-жылдын 28-июлундагы №163 “Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик жөлөкпулдар жөнүндө” КР Мыйзамы документтерди чогултуу, муктаждык даражасын аныктоо процессинде кыйынчылыктарды жаратты; ЖӨБ органдарын муктаждыкты аныктоо процессинен чыгарып салды, жөлөкпулду дайындоо практикасына карата ЖӨБ органдарына нааразы болгон жарандардын ката-

ры калыңдады. Себеби жарандар бул маселеде кайсы жерден ЖӨБ органдарынын жоопкерчилиги бүтүп, ал эми кайсы жерден мамлекеттин жоопкерчилиги башталаарын териштиргиси келбейт.

Жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин бул функцияларды аткаруу үчүн зарыл болгон ресурстарды бербестен эч көзөмөлсүз кеңейте берген практика талкуу үчүн өзүнчө бир тема. Айталы, 2018-2019-жылдардын аралыгында эле ишке ашкан жана ашпай калган 10 сунуш түшкөн. Демилгечилер жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин кеңейтүүнү сунуш кылып келишкен. ЖӨБ органдарын бул кырдаалда өзгөчө тынчсыздандырып, түйшөлткөн бир маселе бар: сунуш кылынган 10 демилгенин экөөндө гана ЖӨБ органдарына аткарууга сунуш кылынып жаткан жаңы функцияларды республикалык бюджеттен каржылоо маселеси каралган. Калган 80% демилгенин маалым кат-негиздемеси “ЧУА долбоору мамлекеттик бюджеттик каражаттан кошумча каржылоону талап кылбайт” деген стандарттуу сүйлөмдү камтыйт. Натыйжада ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмегин кеңейтүүнү сунуш кылган демилгечилер жергиликтүү бюджетти жалпы мамлекеттик бюджеттин бир бөлүгү катары карабайт окшойт деген тыянакка келишүүдө. Демилгечилер “ЖӨБ органдары жергиликтүү бюджеттер Кыргыз Республикасынын салыктык жана салыктык эмес киреше тутумуна байланышпаган кандайдыр бир жол менен каржыланат окшойт” деп ой жүгүртүшү ыктымал. Иш жүзүндө жергиликтүү бюджеттер республиканын бириктирилген бюджетинин бир бөлүгү болуп саналат. Ошондуктан функция берилсе, ага акча да кошо берилет деген принципке ылайык, мамлекеттик органдар менен ЖӨБ органдары ортосунда бөлүштүрүлгөн функциялар өзгөрөөр замат бюджет аралык мамилелер да өзгөрүүгө тийиш, бул үчүн бюджеттер ортосундагы кирешелер кайра бөлүштүрүлүп чыгышы керек. Ошондуктан жүйөлүү ой жана КР Конституциясы боюнча мындай демилгелерге берилген маалым кат-негиздемеде функцияларды аткаруунун баасы жана аны каржылоонун булактары көрсөтүлүшү керек. Ал эми жергиликтүү бюджеттер жаңы же кошумча эмес, учурда бар болгон жергиликтүү маанидеги маселелерди минималдуу түрдө каржылоого эсептелинген.

ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмегин ресурстарды кошпостон кеңейте берүү салтына жана практикасына терең тынчсыздануусун билдирип жатышат. ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги маселелерди финансы булактарын жана каржылоо механизмдерин бербей эле кеңейтүү практикасына тыюу салууну КР Жогорку Кеңешинен өтүнүп жатышат.

Бул Баяндама аркылуу ЖӨБ органдары башкаруунун түрдүү деңгээлдерине даректелген сунуштоолордун кеңири тизмесин беришти. Ошону менен бирге бул сунуштоолор ыкчам чараларды

да, системалуу өзгөрүүлөрдү да камтыйт. Буларды ийгиликтүү ишке ашыруу үчүн маанилүү шарт – мамлекеттик органдар жана ЖӨБ органдары Кыргыз Республикасынын жарандары кайсы жерде гана жашабасын алардын турмуш шарттарын жакшыртуу максатында чогуу иш алып барышы керек.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине сунуштоолор

Ушул Баяндамада сүрөттөлгөн байкоолордун жана көйгөйлөрдүн негизинде ЖӨБ органдары КР ЖК комитеттерине ЖӨБдүн кызыкчылыктарына тиешелүү болгон мыйзамдарды өркүндөтүү боюнча демилге менен чыгууну сунуш кылышат.

КР ЖК Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча комитетине:

- парламентаризмди жергиликтүү деңгээлде мындан ары да бекемдей берүү үчүн, ЖӨБ деңгээлинде өкүлчүлүктүү демократиянын туруктуулугуна жетүү үчүн жергиликтүү кеңештердин депутаттыгына талапкерлер үчүн билим берүү жана кесипкөй ченем-талапты жогорулатуу зарыл, муну менен жогорку билимдүү адам жергиликтүү кеңештин депутаты боло алат деп белгилеш керек;
- мыйзамдар менен депутаттардын калк алдында отчет тапшыруусуна талаптарды киргизип, өз милдеттерин аткара албаган депутаттарды чакыртып алуунун жөнөкөй жана натыйжалуу механизм караштыруу зарыл;
- жергиликтүү кеңештердин депутаттары өздөрүнүн депутаттык милдеттерин кесипкөй аткара алышы үчүн аларды даярдоо системасын уюштуруу зарыл;
- жергиликтүү кеңештердин ишинин сапатына, анын ичинде алар кабыл алып жаткан ЧУАнын сапатына партиялык фактор тийгизген таасирди, регламенттерди жана мөөнөттөрдү сактап жатканына сапаттуу изилдөөнү уюштуруу зарыл;
- эч далилсиз, же билип туруп текшерүүчү органдарга жалган арыз берген адамдарга айып салуу менен, көзөмөлдү күчөтүү үчүн мыйзамдарга өзгөртүүлөрдү киргизүү керек; ЖӨБ органдарынын үстүнөн түшкөн даттанууну териштиргенден кийин ошол эле маселе боюнча же башка текшерүүчү органдардын маселеси боюнча кайра текшерүүнү болтурбай турган өзгөрүүлөрдү киргизүү зарыл;
- калкка консультациялык-укуктук жардам берүү кызмат көрсөтүүсүн (“Кыргыз Республикасынын Адвокатурасы жана адвокаттык иши жөнүндө” жана “Жергиликтүү өз

алдынча башкаруу жөнүндө” КР мыйзамдары) жергиликтүү маанидеги маселелердин ичинен толугу менен чыгарып салуу же муну ЖӨБ органдарына кадрдык жана финансылык ресурс менен кошо өткөрүлүп берилчү мамлекеттик ыйгарым укуктардын категориясына которуу зарыл;

- КР Эмгек кодексине жана 2016-жылдын 30-майындагы №75 “Жарандык мамлекеттик кызмат жана муниципалдык кызмат жөнүндө” КР Мыйзамына белгиленген тартипте өзгөртүүлөрдү киргизүү абзел. ЖӨБ органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктар өткөрүлүп берилген учурда бул өзгөртүүлөр муниципалдык кызматчынын иш көлөмүн көбөйтүү жана ага кошумча акы төлөө мүмкүнчүлүгүн да караштырышы керек;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кодексти даярдоо ишин тездетүү зарыл. Бул Кодекс тармактык мыйзамдардагы укуктук коллизияларды жана карама каршылыктарды алып салууга жол ачат; жергиликтүү маанидеги маселелерди ирээтке келтирип, системага салат жана толук тизмени бекитет; ЖӨБ органдарынын, мамлекеттик органдардын ж.б. ыйгарым укуктарын тактап берет;
- муниципалдык менчик жөнүндө колдонуудагы мыйзам заман талаптарына канчалык шайкеш келгенин изилдеп чыгып, зарыл болсо өзгөртүүлөрдү киргизип же жаңы редакцияны кабыл алуу сунуш кылынат.

КР ЖК Социалдык маселелер, билим берүү, илим, маданият жана саламаттык сактоо боюнча комитетине:

- КР Эмгек кодексине түзөтүүлөрдү киргизүү мүмкүнчүлүгүн караштыруу зарыл. Бул түзөтүүлөр муниципалдык кызматчылардын өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткаруу жөндөмдүүлүгүн материалдык жактан камсыз кылуу үчүн муниципалдык кызматчыларга кызмат орундарын айкалыштырууга уруксат бермек;
- өткөрүлүп берилген ыйгарым укуктарды аткаруу үчүн ЖӨБ органдарына келишим боюнча адистерди тартууга укук берген өзгөртүүлөрдү улуттук мыйзамдарда караштыруу зарыл;
- жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесинен үй-бүлөлүк зомбулуктан коргоо жана сактоо боюнча чаралардын комплексин жүзөгө ашыруу маселелесин алып таштап, бул кызмат көрсөтүүнү ЖӨБ органдарына тийиштүү ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү аркылуу уюштурса болот;
- үй-бүлөлүк зомбулуктан коргоо маселесинде ЖӨБ органдарынын ыйгарым укуктар чөйрөсүн кайра карап чыгып, алар реалдуу

түрдө аткара ала турган ишти бериш керек. Мисалы, кырдаалга мониторинг жүргүзүү жана үй-бүлөдөгү зомбулукту мүмкүн болушунча эртерээк аныктоо милдетин берсе болот. Конкреттүү үй-бүлөлөр менен практикалык ишти уюштуруу милдетин мамлекет өзүнө алышы керек;

- социалдык жөлөкпулга муктаждарды ЖӨБ органдарына караштуу социалдык маселелер боюнча комиссиялар аркылуу аныктоо тартибине кайтып келип, бул үчүн аларга тийиштүү ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү зарыл.

Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө сунуштоолор:

- калктын ЖӨБ органдарына ишеним индексин эсептөөнүн натыйжалуу методикасын иштеп чыгып, бул индекстин эсептөө милдетин КР Улуттук статистика комитетинин (мындан ары – КР УСК) иш планына киргизүү;
- ЖӨБ органдарынын ишин баалоодо калктын ишеним деңгээлинин көрсөткүчтөрүн, анын ичинде КР Өкмөтү өткөргөн конкурстардын жыйынтыктарын кошуу;
- КР Өкмөтүнүн 2014-жылдын 19-декабрындагы №715 токтому менен бекитилген айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды ишке ашыруу үчүн республикалык бюджеттен жергиликтүү бюджеттерге берилүүчү трансферттердин көлөмүн эсептөөнүн убактылуу методикасын өркүндөтүү, анын ичинде ЖӨБ органдарына айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүүнү эсептөө механизмин кошуу зарыл.
- тийиштүү министрликтер жана ведомстволор ЖӨБ органдары менен мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндө келишимдерди түзүшү керек же айрым мамлекеттик ыйгарым укуктарды өткөрүп берүү жөнүндө мыйзамдардын долбоорлорун КР Өкмөтүнүн кароосуна киргизиши абзел;
- ЖӨБ органдарына берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды кошумча штаттык бирдиктердин эсебинен аткарууга мүмкүнчүлүк берүү жаатындагы чектөөлөрдү алып салуу керек. Бул чектөөлөр КР Өкмөтүнүн 2011-жылдын 5-августундагы №451 “Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусунун аткаруу органынын типтүү түзүмүн жана штаттык санын бекитүү жөнүндө” токтому менен киргизилген;
- республикалык бюджеттен жергиликтүү бюджетке берилген максаттуу трансферттердин эсебинен кошумча киргизилип жаткан муниципалдык кызматчылардын (айыл өкмөтүнүн (мындан ары – АӨ), шаарлардын

мэрияларынын) кызмат орундарын күтүүгө кеткен финансылык чыгашаларды камсыз кылуу;

- тийиштүү тармактык ченемдик укуктук актыларга өзгөртүүлөрдү киргизүү жолу менен мамлекеттик органдардын жана ЖӨБ органдарынын функцияларын жана ыйгарым укуктарын бөлүштүрүү ишин аягына чыгаруу зарыл;
- ЖӨБдүн аткаруу органынын кызматкерлеринин жергиликтүү маанидеги маселелер жана өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктар боюнча ишинин көлөмү белгиленген штаттык бирдиктин санына канчалык шайкеш келип жатканына функционалдык анализ жасоо керек, ЖӨБ органдарына ЖӨБдүн аткаруу органынын штаттык санын өз алдынча аныктоого уруксат берген ЧУА долбоорун иштеп чыгуу зарыл;
- Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө Кодексти даярдоо ишин тездетүү зарыл. Бул Кодекс тармактык мыйзамдардагы укуктук коллизияларды жана карама каршылыктарды алып салууга жол ачат; жергиликтүү маанидеги маселелерди ирээтке келтирип, системага салат жана толук тизмени бекитет; ЖӨБ органдарынын, мамлекеттик органдардын ж.б. ыйгарым укуктарын тактап берет;
- КР Өкмөтү менен ЖӨБ органдары ортосундагы бюджет аралык диалогдун форматын аныктап, аны тийиштүү ЧУАда бекитүү зарыл;
- ЖӨБ органдарынын жигердүү катышуусу менен (ЖӨБ Союзу аркылуу) жаңы Бюджет аралык мамилелердин Концепциясын иштеп чыгып, кабыл алуу; КР Өкмөтүнүн 2016-жылдын 10-мартындагы №116 токтому менен кабыл алынган буга чейинки концепция эмне үчүн аткарылбай калганына анализ жасоо зарыл;
- өткөрүлүп берилген мамлекеттик ыйгарым укуктарды аткаруу үчүн ЖӨБдүн аткаруу органдарынын штаттык санын көбөйтүүгө киргизилген тыюуну алып салуу зарыл;
- муниципалдык жер жана кыймылсыз мүлк объекттери менен бүтүмдөр үчүн электрондук соода аянтчасын уюштуруу максатында техникалык шарттарды түзүү ишин тездетүү керек.

Кыргыз Республикасынын Мамлекеттик кадр кызматына сунуштоолор

КР Мамлекеттик кадр кызматына жана башкаруунун бардык жогорку органдарына ЖӨБдүн аткаруу органдарынын ишине байланыштуу төмөнкү маселелерди чечүү зарылчылыгына көңүл буруу сунушталат:

- саясий себептер менен, өзгөчө ЖӨБдүн аткаруу органынын жетекчиси алмашканына байланыштуу административдик кызмат орундарын ээлеген муниципалдык кызматчыларды жумуштан бошотууга чектөөлөрдү киргизүү;
- ЖӨБдүн аткаруу органдарында гендердик теңдикке жетүү үчүн чараларды караштыруу, анын ичинде муниципалдык кызматчы аялдардын иши үчүн жагымдуу шарттарды түзгөн ЖӨБ органдарына мотивация берүү чараларын караштыруу;
- ЖӨБдүн аткаруу органдарында 28 жашка толо элек курактагы жаш кызматкерлердин муниципалдык кызматта кала берүүсү үчүн мотивация чараларын караштыруу; муниципалдык кызматта жалаң гана улуу муундун өкүлдөрү кала беришин болтурбоо;
- бош жүргөн эмес, чындап кызыкдар болгон муниципалдык кызматчыларды квалификациясын жогорулатууга жиберип турушу үчүн ЖӨБдүн аткаруу органдарынын жетекчилери үчүн мотивация берүүчү чараларды караштыруу;
- бош турган муниципалдык кызмат орундарына талапкерлер үчүн тесттердин мазмунун түп тамырынан бери карап чыгуу. Тесттеги суроолор кызмат милдеттерин аткаруу үчүн чындап зарыл болгон компетенцияларды камтышы керек; аны менен катар айрым адистер үчүн тесттерде саясий суроолордун үлүшүн азайтуу зарыл;
- бул тапшырмаларды аткаруу үчүн КР Мамлекеттик кадр кызматына караштуу биргелешкен жумушчу топту түзүү зарыл. Бул жумушчу топко кызыкдар мамлекеттик органдардын өкүлдөрү жана ЖӨБ Союзунун өкүлдөрү киришет, андан соң жумушчу топ даярдаган документти Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат боюнча кеңештин кароосуна жиберүү керек.

Баяндаманын статусу жөнүндө маселе

Методологияга ылайык, Баяндама КР ЖКнын контролдук функцияларына, КР ЖК кабыл алган мыйзамдардын жана башка актылардын таасирине мониторинг жүргүзүү процессин камсыз кылууну гана эмес, ошону менен бирге бул мониторингдин жыйынтыктарын талкуулап, талкуудан кийин кабыл алынган чечимдерди түзөтүү үчүн жаңы шарттарды түзүү максатын көздөйт. Ошондуктан Баяндаманын статусу тууралуу маселе өзгөчө мааниге ээ болуп турат.

2019-жылы Баяндаманын идеясы жана методологиясы КР ЖКнын үч комитетинде (КР ЖК Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча

комитетинде; КР ЖК Агрардык саясат, суу ресурстары, экология жана регионалдык өнүктүрүү боюнча комитетте; КР ЖК Социалдык маселелер, билим берүү, илим, маданият жана саламаттык сактоо боюнча комитетте) колдоо тапкан. Ал эми КР ЖК Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча комитети атүгүл аны иштеп чыгуу боюнча тийиштүү жумушчу топту түзүү тууралуу чечим кабыл алган.

Мындан тышкары Баяндама иш-чаралардын бири катары Ачык Парламентти түзүү боюнча биринчи Иш-аракеттер планына кирген. Бул планды КР ЖК Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик түзүлүш, сот-укуктук маселелер жана Регламент боюнча комитети 2019-жылдын 25-июнунда карап чыгып, бекиткен¹.

Кийинки кадам – ушул документтин мисалында Баяндаманын методологиясын, жыйынтыктоочу тыянактарын жана сунуштоолорун талкуулап, Баяндаманын зарыл болгон атрибуттарын жана статусун ченемдик жактан бекитүү. Алар:

- мезгилдүүлүгүн, маалыматтарды чогултуу процессин, даярдоо иштерин жана талкууларды камтыган методология;
- аны тапшыруу жана КР ЖКнын түзүмдөрү менен талкуулоо тартиби;
- субъектиси жана Баяндаманы КР ЖКга берүүнүн жыйынтыгы боюнча чечимдердин формасы.

Жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин ресурстарды бекитпестен кеңейтүү

КР Жогорку Кеңешинин мыйзам жаратуу ишине жалпысынан оң баа берилгенине карабастан, ЖӨБ органдары мыйзам жаратуудагы системалуу көйгөйгө көңүл бурушат. Бул көйгөй ЖӨБ органдарына гана эмес, ошол эле маалда жарандарга жана башкаруунун бардык тутумуна терс таасирин тийгизүүдө. Бул жерде сөз ушул функцияларды зарыл болгон ресурстарды бербестен, жергиликтүү маанидеги маселелерди эч көзөмөлсүз кеңейтүү тууралуу болуп жатат.

Кыргыз Республикасында акыркы жылдары мамлекеттик башкаруу тутумунда жарабаган практика түзүлдү – мамлекеттик органдар өз жоопкерчилигин ЖӨБ органдарына жүктөп жатышат. Көптөгөн мамлекеттик органдар, саясатчылар, атүгүл жарандык коомдун өкүлдөрү да тигил же бул тапшырманы аткаруу милдетин ЖӨБ органдарына жүктөп коюу тууралуу маселени тынбай эле көтөрүп келатышат. Эрежеге ылайык, сөз оор көйгөйлөр туура-

¹ “Ачык Парламент” Демилгеси боюнча 2019-жылдын 29-июлунда Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине № 6-5069и/19 кат, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Терагасынын орун басары А.Касымалиева кол койгон.

луу жүрүүдө. Бул мамлекеттик органдар узак убакыттан бери чече албай келаткан кайсы бир маселе болушу мүмкүн. Же мамлекеттик органдар кайсы бир маселени чечүүнүн жолдорун азырынча көп жакшы билбеген жаңы тапшырмалар тууралуу сөз болушу ыктымал. Мунун бир мисалы – үй-бүлөлүк зомбулук менен күрөш жана консультациялык укуктук жардам берүү. Бул кызмат көрсөтүүнү кантип уюштуруарын билбеген мамлекеттик органдар жыйынтык үчүн жоопкерчиликти ЖӨБ органдарына жүктөп коюу менен чектелишти.

2018-2019-жылдары жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин кеңейтүү максатында мына ушундай ишке ашырылган жана ишке ашпай калган 9 демилге катталды (бул демилгелердин толук сүрөттөлүшүн, алардын авторлорун 2-тиркемеден таба аласыз). Бул демилгелер мындай маселелерди камтыйт:

- туризм чөйрөсүндө мамлекеттик саясатты ишке ашырууга көмөк көрсөтүү;
- пробация органдарына күнүмдүк иштерди жана пробациянын конкреттүү иш-чараларын аткарууга көмөк көрсөтүү;
- саламаттык сактоо программаларын ишке ашыруу үчүн шарттарды камсыз кылуу;
- балдарды мектепке чейинки билим берүүгө тартуу;
- ЖӨБ органдарынын демилгеси менен ачылган мектепке чейинки билим берүүчү уюмдардын персоналынын айлык акысын жергиликтүү бюджеттен каржылоо;
- фостердик же асырап алган үй-бүлөлөр кызмат көрсөтүүсүн уюштуруу;
- 1-4-класстын окуучуларын тамактандырууну уюштуруу процессин, анын ичинде тендер шарттарында азык-түлүктү сатып алууну көзөмөлдөө жана жөнгө салуу; окуучуларды тамактандырууну уюштуруу үчүн тийиштүү шарттарды түзүү боюнча зарыл болгон иш-чараларды өткөрүүгө, зарыл болгон шаймандар жана жабдуулар менен камсыз кылууга көмөк көрсөтүү; Мамлекеттик санитардык-эпидемиологиялык органдар менен чогуу тамактандырууну уюштурууда санитардык-гигиеналык талаптардын сакталышына көзөмөл жүргүзүү;
- оор турмуштук кырдаалда турган жаштарды аныктап, аларды каттоого алуу, калкты социалдык тейлөө чөйрөсүндөгү мыйзамдарга ылайык аларга колдоо көрсөтүү үчүн чара көрүү;
- оор турмуштук кырдаалда турган үй-бүлөлөрдүн жана балдардын мамлекеттин социалдык колдоосуна муктаждык деңгээлине баштапкы баалоо жүргүзүү; бекитилген бюджеттин алкагында балдарды коргоо боюнча социалдык кызмат көрсөтүүлөрдү түзүү; балдарды коргоо боюнча социалдык кызматты материалдык-техникалык жактан камсыз кылуу.

Мындай кырдаалда ЖӨБ органдарын өзгөчө тынчсыздандырып, түйшөлткөн бир маселе бар: сунуш кылынган 9 демилгенин экөөндө гана ЖӨБ органдарына аткарууга сунуш кылынып жаткан жаңы функцияларды республикалык бюджеттен каржылоо маселеси каралган (1-4-класстын окуучуларын тамактандырууну уюштуруу тууралуу мыйзам долбоору жана жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин “балдарды коргоо боюнча социалдык кызмат көрсөтүү” деген маселе менен толуктоо жөнүндө мыйзам долбоору; бирок бул учурда да бюджет аралык мамилелер каралып чыгабы, кантип каралат деген суроолор жоопсуз калууда). Калган демилгенин маалым кат-негиздемеси ЧУА долбоору мамлекеттик бюджеттик каражаттан кошумча каржылоону талап кылбайт деген стандарттык сүйлөмдү камтыйт.

Демек, мамлекеттик бюджеттен бир сом чыгарбай эле, мамлекеттик органдардын жоопкерчилигин ЖӨБ органдарына тынбай эле жүктөй берсе болот дегендей маанай түзүлүүдө. Анда суроо жаралат: ЖӨБ органдары функциялар улам кошулуп турган тизмени кайсы каражаттын эсебинен аткарышы керек? Эгерде ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги ондогон жаңы маселелерди жергиликтүү бюджеттен каржылай баштаса, анда буга чейин жүктөлгөн функцияларды каржылоого каражат жетпей калат. ЖӨБ органдары жергиликтүү жолдорду күтүү, суу менен жабдуу, канализация, катуу тиричилик калдыктарын башкаруу, мектептерди жана бала бакчаларды күтүү, жергиликтүү маданиятты жана спортту өнүктүрүү ж.б. ушул өңдүү маселелерди да чечиши керек. Бул тенденция бир нерсени ырастап турат: демилгечилер мамлекеттик функцияларды каржылоо механизмдерин түшүнүшпөйт, себеби ар бир башкаруучулук функцияны аткаруу финансылык жана кадрдык камсыздоону талап кылат эмеспи. Буга ылайык, кайсы бир функциянын аткарылышы үчүн жоопкерчиликти ресурстар менен камсыз кылбастан башкаруунун башка органына жүктөп жатканда бул функция аткарылбай турганын же аткаруучунун тизмесинде формалдуу бойдон каларын демилгечи түшүнүшү керек. Натыйжада бары утулат: демилгечилер, себеби алар күтүлүп жаткан жыйынтыкка жете алышпайт; ЖӨБ органдары, себеби алар дагы бир бюрократиялык милдеттенмени жана оор финансылык жүктү алышат; жарандар, себеби алардын маселеси чечилбеген бойдон калат.

ЖӨБ органдары “жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмесин кеңейтүүнүн демилгечилери жергиликтүү бюджетти жалпы мамлекеттик бюджеттин бир бөлүгү катары карабайт окшойт, жергиликтүү бюджеттер Кыргыз Республикасынын салыктык жана салыктык эмес киреше тутумуна байланбаган, кандайдыр бир өзгөчө жол менен каржыланат деп ойлойт окшойт” деген тыянакка келишүүдө. Чындыгында жергиликтүү

бюджеттер республиканын бириктирилген бюджетинин бир бөлүгү. Ошондуктан бир принцип бузулбашы керек: функция берилген соң акча кошо бөлүнүшү керек, мамлекеттик органдар менен ЖӨБ органдарынын ортосунда функциялар бөлүштүрүлгөн учурда бюджет аралык мамилелер да өзгөрүп, бюджеттер ортосундагы кирешелер кайры бөлүштүрүлүп чыгууга тийиш. Ошондуктан жүйөлүү ой жана КР Конституциясы боюнча мындай демилгелерге берилген маалым катнегиздемеде функцияларды аткаруунун баасы жана аны каржылоонун булактары көрсөтүлүшү

керек. Ал эми жергиликтүү бюджеттер жаңы же кошумча эмес, учурда бар болгон жергиликтүү маанидеги маселелерди минималдуу түрдө каржылоого эсептелинген.

ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги маселелердин тизмегин ресурстарды кошпостон кеңейте берүү салтына жана практикасына терең тынчсыздануусун билдирип жатышат. ЖӨБ органдары жергиликтүү маанидеги маселелерди финансы булактарын жана каржылоо механизмдерин бербей эле кеңейтүү практикасына тыюу салууну КР Жогорку Кеңешинен өтүнүп жатышат.

ЖӨБ органдарынын жана жергиликтүү жамааттардын абалына жана өнүгүүсүнө олуттуу таасирин тийгизген мыйзамдардын тизмеси, 2016-2018-жылдар

№	Мыйзамдын аталышы	Жалпы пикирлер			Оң таасири		Терс таасири	
		Жалпы пикирлер	Оң таасири	Терс таасири	Оң таасири, сурамжылоого катышкандардын жалпы санына карата % менен	Терс таасири, сурамжылоого катышкандардын жалпы санына карата % менен		
1	2016-жылдын 21-январындагы №8 «Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу» КР Мыйзамы	38	25	13	66	34		
2	2016-жылдын 31-мартындагы №32 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишин текшерүүлөрдү жүргүзүүнүн тартиби жөнүндө” КР Мыйзмы	35	28	7	80	20		
3	2016-жылдын 21-апрелиндеги №48 “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын Мыйзамына өзгөртүү киргизүү тууралуу” КР Мыйзамы	38	20	18	53	47		
4	2016-жылдын 12-декабрындагы №196 “Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына («Кыргыз Республикасынын Адвокатурасы жана адвокаттык иш жөнүндө», «Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына) өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу” КР Мыйзамы	36	14	22	39	61		
5	2016-жылдын 28-декабрындагы №218 “Кыргыз Республикасынын Конституциясына өзгөртүүлөрдү киргизүү жөнүндө” КР Мыйзамы	36	23	13	64	36		
6	2017-жылдын 20-июлундагы №130 “Кыргыз Республикасынын айрым мыйзам актыларына («Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр жөнүндө», «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга жетүү жөнүндө» Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына) өзгөртүүлөрдү киргизүү тууралуу” КР Мыйзамы	34	27	7	79	21		