

УДК 342.534(575.2)

Болпонова А.Б., Алмазбек уулу Айбек

Академия государственного управления При президенте КР

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ
КВАЛИФИКАЦИИ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ КЕНЕШЕЙ: ПУТИ
РЕФОРМИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Болпонова А.Б., Алмазбек уулу Айбек

КР Президентине караштуу Мамлекеттик башкаруу академиясы

**ЖЕРГИЛИКТҮҮ КЕҢЕШТЕРДИН ДЕПУТАТТАРЫНЫН КВАЛИФИКАЦИЯСЫН
ЖОГОРУЛАТУУНУН УЮШТУРУУ-УКУКТУК МЕХАНИЗМДЕРИ: КЫРГЫЗ
РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ШАРТТАРЫНДА РЕФОРМА ЖОЛДОРУ**

Bolponova A.B., Almazbek uulu Aybek

Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR PROFESSIONAL
DEVELOPMENT OF LOCAL KENESH DEPUTIES: REFORM PATHWAYS IN THE
KYRGYZ REPUBLIC**

Аннотация. В статье исследуется современное состояние системы повышения квалификации депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. По итогам административно-территориальной реформы 2024 года количество местных кенешей сократилось с 484 до 264, в результате чего был сформирован депутатский корпус численностью 6384 депутата, из которых 60–65 % избраны впервые и не обладают достаточным опытом депутатской деятельности. Цель исследования заключается в разработке организационно-правовых механизмов реформирования системы повышения квалификации депутатов местных кенешей Кыргызской Республики на основе анализа отечественной практики и международного опыта. В работе использованы формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы исследования. Изучен опыт Германии, Франции, Великобритании, Казахстана, Эстонии и России. В ходе исследования выявлены системные недостатки действующей модели подготовки депутатов: охват обучением составляет лишь 30–40 % депутатов в год, участие в программах носит преимущественно добровольный характер, отсутствуют устойчивые механизмы финансирования, а также не сформирована система оценки профессиональной компетентности депутатов. В результате исследования предложены концепция трёхуровневой системы непрерывного профессионального развития депутатов, компетентностная модель подготовки, а также конкретные предложения по нормативно-правовому реформированию. В частности, обоснована необходимость создания Националь-

ного центра обучения при Союзе местных самоуправлений Кыргызской Республики, внедрения единой цифровой образовательной платформы и формирования механизма устойчивого финансирования программ повышения квалификации за счёт средств местных бюджетов.

Ключевые слова: местное самоуправление; местный кенеш; депутат; повышение квалификации; профессиональная компетентность; организационно-правовые механизмы; непрерывное профессиональное развитие; компетентностная модель; Союз местных самоуправлений; цифровая образовательная платформа.

Аннотация: Макалада Кыргыз Республикасынын жергиликтүү кеңештеринин депутаттарынын квалификациясын жогорулатуунун учурдагы абалы талданат. 2024-жылкы административдик-аймактык реформанын натыйжасында 484 жергиликтүү кеңеш 264кө чейин кыскарып, 6384 депутат кайра шайлоодон өтүү, алардын 60–65% биринчи жолу шайланып, депутаттык иш боюнча тажрыйбасы жок. Изилдөөнүн максаты — Кыргыз Республикасынын жергиликтүү кеңештеринин депутаттарынын квалификациясын жогорулатуу системасын реформалоонун уюштуруу-укруктук механизмдерин иштеп чыгуу. Изилдөөдө формалдык-юридикалык, салыштырмалуу жана системалык анализ методдору колдонулган. Германия, Франция, Улуу Британия жана постсоветтик мамлекеттердин (Казакстан, Эстония, Россия) тажрыйбасы изилденди. Учурдагы системанын негизги кемчиликтери аныкталды: окутуу менен камтуу жылына 30–40% гана, катышуу ыктыярдуу,

финансылык туруктуулук жок, компетенттүүлүктү баалоо системасы жок. Натыйжада, депутаттардын үч деңгээлдик үзгүлтүксүз кесиптик өнүгүү концепциясы, депутаттын компетенттүүлүк модели жана нормативдик-укуктук реформалоо боюнча конкреттүү сунуштар иштелип чыкты. Сунуштар Жергиликтүү өз алдынча башкаруулар союзунун алдында Улуттук окутуу борборун түзүүнү, бирдиктүү санариптик окутуу платформасын жана жергиликтүү бюджеттерден туруктуу каржылоо механизмин камтыйт.

Түйүндүү сөздөр: жергиликтүү өз алдынча башкаруу, жергиликтүү кеңеш, депутат, квалификациясын жогорулатуу, кесиптик компетенттүүлүк, уюштуруу-укуктук механизмдери, үзгүлтүксүз кесиптик өнүгүү, компетенттүүлүк модели, Жергиликтүү өз алдынча башкаруулар союзу, санариптик платформа.

Abstract: This article examines the current state of the professional development system for local kenesh deputies in the Kyrgyz Republic. Following the 2024 administrative and territorial reform, the number of local keneshes was reduced from 484 to 264, forming a deputy corps of 6,384 members, of whom 60–65% are newly elected without prior legislative experience. The

research objective is to develop organizational and legal mechanisms for reforming the professional development system for local kenesh deputies, based on an analysis of domestic practice and international experience. The study employs formal-legal, comparative, and systemic analytical methods. The experience of Germany, France, the United Kingdom, Kazakhstan, Estonia, and Russia was examined. Systemic deficiencies of the existing model were identified: training coverage amounts to only 30–40% of deputies per year, participation is voluntary, sustainable funding is absent, and no competency assessment system has been established. As a result, a three-tier continuing professional development concept, a deputy competency model, and specific normative reform proposals are put forward, including the creation of a National Training Center under the Union of Local Self-Governments of the Kyrgyz Republic, a unified digital educational platform, and a mechanism for stable funding from local budgets.

Keywords: local self-governance; local kenesh; deputy; professional development; professional competency; organizational and legal mechanisms; continuing professional development; competency model; Union of Local Self-Governments; digital platform

Введение. Местное самоуправление выступает институциональной основой демократического государства, обеспечивающей самоорганизацию граждан на муниципальном уровне и реализацию их конституционного права на решение вопросов местного значения. В Кыргызской Республике система местного самоуправления прошла сложный эволюционный путь, кульминацией которого стала масштабная административно-территориальная реформа 2024 года: 484 местных кенеша были укрупнены до 264 (34 городских и 230 айылных), что существенно изменило как структуру, так и качественный состав депутатского корпуса, насчитывающего 6384 мандата [10].

Ключевой проблемой постреформенного периода является острый дефицит профессиональной компетентности депутатов. По данным социологических исследований, местные кенешы занимают лишь седьмое место в рейтинге доверия населения к органам власти, а около 70 % граждан высказываются за установление более высоких квалификационных требований к кандидатам [5]. При этом действующее законодательство не содержит системных норм, регулирующих обязательное повышение квалификации депутатов: соответствующие положения носят преимущественно декларативный характер и лишены действенных механизмов реализации [2].

Признание данной проблемы на государственном уровне произошло в декабре 2024 года, когда Министерство юстиции Кыргызской Республики совместно с Государственным агентством по делам государственной службы и местного самоуправления (ГАГСиМСУ) инициировало проведение масштабного обучения депутатов по вопросам нормотворческой деятельности. Тем не менее данная инициатива носит ситуативный, а не системный характер и охватывает лишь один из аспектов профессиональной компетентности депутатов.

Научная новизна настоящего исследования заключается в разработке авторской трёхуровневой модели непрерывного профессионального развития депутатов местных

кенешей, а также в обосновании комплекса организационно-правовых механизмов её внедрения применительно к условиям Кыргызской Республики после реформы 2024 года.

Цель исследования — на основе анализа отечественного законодательства, практики Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики (Союз МСУ) и международного опыта разработать научно обоснованные организационно-правовые механизмы реформирования системы повышения квалификации депутатов местных кенешей Кыргызской Республики.

Методология исследования. В ходе исследования применялись следующие методы: формально-юридический — при анализе нормативно-правовых актов Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления; системный анализ — при исследовании взаимодействия субъектов системы обучения депутатов; сравнительно-правовой — при изучении зарубежного опыта организации профессионального развития депутатов представительных органов местного самоуправления; метод экспертных оценок — на основе консультаций со специалистами Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики; статистический метод — при обработке данных о составе депутатского корпуса по итогам выборов 17 ноября 2024 года.

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые акты Кыргызской Республики в сфере местного самоуправления, аналитические и программные документы Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики, официальные статистические данные Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и Государственного агентства по государственной службе и местному самоуправлению, а также материалы международных организаций (CEMR, UNDP, GIZ, USAID) [9; 19; 20].

Результаты исследования.

1. Правовые основы и профессиональные полномочия депутатов местных кенешей Кыргызской Республики Правовой статус депутата местного кенеша определяется совокупностью прав, обязанностей и гарантий, установленных Конституцией Кыргызской Республики 2021 года [1], Законом Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123 [2], а также Законом Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98 [3].

Принципиально важно, что депутаты осуществляют свои полномочия на непрофессиональной основе, совмещая их с основной трудовой деятельностью. При этом действующее законодательство не устанавливает образовательного ценза для кандидатов, что остаётся предметом дискуссий в экспертном сообществе [13; 15].

Компетенции депутатов местных кенешей охватывают четыре функциональных блока, каждый из которых предъявляет определённые требования к уровню профессиональной подготовки.

Таблица 1.

Классификация полномочий депутатов и требуемые компетенции

Вид полномочий	Содержание	Требуемые компетенции
Нормотворческие	Принятие программ развития, утверждение бюджета, установление налогов	Правовая, финансово-экономическая
Контрольные	Заслушивание отчётов, депутатские запросы, проверки	Правовая, управленческая
Представительские	Взаимодействие с избирателями, участие в сходах граждан	Коммуникативная
Организационные	Избрание председателя, формирование комиссий	Управленческая

Приведённая классификация убедительно показывает, что широта депутатских полномочий требует сформированности сразу нескольких компетентностных блоков — правового, финансово-экономического, управленческого и коммуникативного. Именно эти блоки должны составлять основу системы профессионального развития депутатов [14; 16].

2. *Анализ действующей системы повышения квалификации: состояние и проблемы.* По результатам изучения практики Союз МСУ — ведущей организации, объединяющей органы местного самоуправления Кыргызской Республики и являющейся членом Совета европейских муниципалитетов и регионов (CEMR) [19], — было установлено, что действующая система повышения квалификации депутатов характеризуется рядом системных недостатков. По итогам выборов 17 ноября 2024 года около 60–65% депутатов избраны впервые, а в айылных кенешах более 40% депутатов имеют образование, не связанное с государственным управлением или правом [10]. Это создаёт принципиально новую ситуацию, при которой отсутствие системы обязательной профессиональной подготовки несёт прямые риски для качества местного управления. По семи ключевым параметрам была проведена оценка действующей системы:

Таблица 2.

Оценка действующей системы повышения квалификации депутатов
местных кенешей КР

Параметр оценки	Текущее состояние	Оценка
Охват депутатов обучением	30–40% в год	Неудовлетворительно
Обязательность обучения	Добровольное участие	Неудовлетворительно
Территориальная доступность	Преим. областные и районные центры	Неудовлетворительно
Финансовая устойчивость	Зависимость от донорского финансирования	Неудовлетворительно
Оценка результатов обучения	Отсутствует	Неудовлетворительно
Качество методических материалов	Удовлетворительное (распространение слабое)	Удовлетворительно

Пять из семи параметров получили неудовлетворительную оценку. Это свидетельствует о системном, а не локальном характере проблем и определяет необходимость системных, а не точечных решений.

Нормативно-правовой анализ выявил следующие пробелы в законодательстве: отсутствие нормы об обязательном базовом обучении вновь избранных депутатов; отсутствие стандартов профессиональных компетенций депутата местного кенеша; отсутствие нормативно закреплённого механизма финансирования обучения из местных бюджетов; отсутствие уполномоченного координирующего органа в системе обучения; отсутствие механизмов оценки и сертификации освоения образовательных программ [2; 3].

3. *Международный опыт: сравнительный анализ.*

Изучение опыта государств с развитой системой местного самоуправления позволяет выявить инварианты эффективных моделей профессионального развития депутатов.

Германская система строится на обязательном базовом обучении для новоизбранных депутатов, специализированном обучении по профилям комиссий и постоянно действующих академиях МСУ на уровне федеральных земель. Французская модель законодательно закрепляет право каждого депутата на определённое количество дней обучения с сохранением заработной платы; финансирование осуществляется через специализированные фонды. Британская система делает акцент на индивидуальных планах

профессионального развития и менторстве [19]. Из постсоветских государств наиболее показателен опыт Эстонии — страны, создавшей эффективную цифровую инфраструктуру обучения, обеспечивающую территориальную доступность для депутатов удалённых самоуправлений. Казахстан сформировал систему обязательных программ для новоизбранных депутатов маслихатов [20].

Таблица 3.

Сравнительный анализ систем повышения квалификации депутатов МСУ

Страна	Обязат. базовое обучение	Законод. закрепление	Спец. центр обучения	Финансирование из бюджета
Германия	Да	Да	Да (земельные академии МСУ)	Да
Франция	Да	Да	Да (Нац. Центр)	Да (специальные фонды)
Великобритания	Да	Да	Нет (инд. Планы)	Да
Казахстан	Да	Да	Да	Да
Кыргызстан (факт.)	Нет	Частично	Нет	Нет (системно)

Данные сравнительного анализа демонстрируют, что Кыргызстан по всем ключевым параметрам существенно отстаёт от сопоставимых государств. Вместе с тем опыт постсоветских стран свидетельствует о реалистичности системных преобразований при наличии политической воли и адаптированных механизмов реализации [19; 20].

Дискуссия и рекомендации:

1. Концепция трёхуровневого непрерывного профессионального развития депутатов.

На основе проведённого анализа предлагается авторская концепция непрерывного профессионального развития (НПР) депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. Концепция базируется на принципах системности, непрерывности, дифференцированности, практической направленности и финансовой устойчивости и предполагает трёхуровневую структуру обучения:

Таблица 4.

Трёхуровневая модель непрерывного профессионального развития депутатов

Уровень	Название	Содержание	Форма	Объём
I (базовый)	Обязательный вводный курс	Правовые основы МСУ; бюджетный процесс; нормотворчество; права и обязанности депутата	Очно / смешанный	72–80 ч. (первые 3 мес.)
II (специализированный)	Тематические модули	Профиль комиссии; муниципальные финансы; цифровые инструменты	Очно / онлайн	32–40 ч. (1 раз в год)
III (углублённый)	Профессиональный рост	Стажировки, обмен опытом, менторство, конференции	Выездной / онлайн	По мере возможности

Центральным элементом концепции является компетентностная модель депутата, включающая пять ключевых блоков: правовую компетентность (конституционное и муниципальное право, нормотворческие навыки); финансово-экономическую компетентность (анализ бюджета, управление муниципальным имуществом);

управленческую компетентность (организация работы кенеша, стратегическое планирование); коммуникативную компетентность (взаимодействие с населением, публичные выступления); цифровую компетентность (работа с е-правительством, дистанционные форматы) [13; 14; 18]. Разработка компетентностной модели на нормативном уровне является принципиально важной задачей, поскольку именно она задаёт стандарты, которым должны соответствовать программы обучения, и критерии, по которым может оцениваться результативность системы в целом. Подобный подход реализован в большинстве государств с развитой системой МСУ и признан наиболее эффективным в соответствии с рекомендациями СЕМР [19].

2. *Организационно-правовые механизмы реформирования.*

Меры нормативно-правового характера. Реализация концепции НПП требует следующих законодательных изменений:

Во-первых, необходимо внести изменения в Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» [2], закрепив статью об обязательном прохождении базового обучения вновь избранными депутатами в течение трёх месяцев после избрания. Аналогичные нормы действуют в Германии, Франции, Казахстане и ряде других государств.

Во-вторых, необходима разработка и принятие Положения о системе непрерывного профессионального развития депутатов местных кенешей (постановлением Кабинета Министров КР), устанавливающего уполномоченный координирующий орган, стандарты обучения, механизмы финансирования и порядок оценки результатов. Принятие данного Положения устранил существующий нормативный вакуум, исключающий системный подход к профессиональному обучению депутатов.

В-третьих, следует нормативно закрепить выделение не менее 0,5% от расходной части местного бюджета на повышение квалификации депутатов. Этот механизм обеспечит финансовую независимость системы обучения от непостоянного донорского финансирования [17; 18].

Меры институционального характера. Предлагается создание следующих организационных структур:

Первое — Национальный центр обучения депутатов местного самоуправления при Союз МСУ. Центр должен выполнять функции разработки стандартов и программ, аккредитации обучающих организаций, методического обеспечения и мониторинга охвата обучением. Создание специализированного центра при ассоциации муниципалитетов — распространённая международная практика, применяемая во Франции, Казахстане и ряде других государств [19; 20].

Второе — единая цифровая образовательная платформа для депутатов — онлайн-портал с учебными материалами, вебинарами, тестами и личным кабинетом депутата. Создание платформы является ключевым инструментом обеспечения территориальной доступности обучения для депутатов 230 айылных кенешей, расположенных в отдалённых горных районах. Опыт Эстонии демонстрирует, что цифровизация системы обучения позволяеткратноувеличитьохватдепутатовпри минимальных дополнительных затратах [19].

Третье — региональные учебно-методические центры в каждой области на базе существующих структур ГАГСиМСУ и местных органов власти, обеспечивающие доступность очных форм обучения.

3. *Поэтапный план внедрения.* Реализацию предложенной модели рекомендуется осуществлять в три этапа. На первом этапе (2026 год) — нормативное и организационное закрепление: разработка проектов нормативных правовых актов, создание рабочей группы по реформированию, проведение пилотной программы обязательного обучения для 10% депутатов (ответственные: ГАГСиМСУ, Министерство юстиции КР, Союз МСУ). На

втором этапе (2027 год) — создание Национального центра при Союз МСУ, разработка и запуск онлайн-платформы, внедрение стандартов компетенций. На третьем этапе (2028–2029 годы) — масштабирование: охват 100% вновь избранных депутатов обязательным базовым обучением, запуск региональных центров, внедрение системы оценки компетентности и обеспечение охвата систематическим повышением квалификации не менее 70% депутатов ежегодно [5; 9; 11].

Заключение. Проведённое исследование позволяет сформулировать следующие научно обоснованные выводы.

Первый вывод. Административно-территориальная реформа 2024 года и обновление депутатского корпуса (60–65% депутатов избраны впервые) создали качественно новые условия, при которых отсутствие обязательной системы профессионального обучения представляет прямую угрозу эффективности местного управления. Государственное признание этой проблемы (инициатива Министерства юстиции КР в декабре 2024 года) подтверждает её актуальность.

Второй вывод. Действующая система повышения квалификации депутатов местных кенешей носит несистемный, проектный и добровольный характер. Охват не превышает 30–40% депутатов в год; финансирование зависит от внешних доноров; оценка компетентности отсутствует. Пять из семи ключевых параметров получили неудовлетворительную оценку, что свидетельствует о необходимости системных, а не точечных преобразований.

Третий вывод. Сравнительно-правовой анализ систем Германии, Франции, Великобритании, Казахстана и Эстонии показывает, что эффективные модели профессионального развития депутатов МСУ объединяют три инварианта: обязательность базового обучения, специализированный центр и устойчивое бюджетное финансирование. Адаптация этих элементов к условиям Кыргызстана является реалистичной задачей с учётом имеющейся институциональной базы.

Четвёртый вывод. Разработанная авторская концепция трёхуровневого непрерывного профессионального развития депутатов, компетентностная модель и пакет предложений по нормативно-правовому реформированию создают полноценную концептуальную основу для системных преобразований. Практическое внедрение предложенных мер позволит обеспечить охват обязательным базовым обучением 100% вновь избранных депутатов и систематическим повышением квалификации — не менее 70% депутатов ежегодно, что создаст предпосылки для повышения уровня доверия населения к органам местного самоуправления Кыргызской Республики.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики (принята на референдуме 27 июня 2010 г., с изменениями, одобренными на референдуме 11 апреля 2021 г.). — Бишкек, 2021.
2. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123.
3. Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года № 98.
4. Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики «Об утверждении Программы развития местного самоуправления».
5. Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики. Ежегодный отчёт о деятельности. — Бишкек: Союз МСУ, 2024.
6. Союз местных самоуправлений КР. Аналитический обзор: состояние системы местного самоуправления по итогам административно-территориальной реформы 2024 г. — Бишкек: Союз МСУ, 2024.
7. Методическое пособие для депутатов местных кенешей Кыргызской Республики. — Бишкек: Союз МСУ, 2023.
8. Программы семинаров для вновь избранных депутатов местных кенешей. — Бишкек: Союз МСУ, 2024.

9. Материалы проекта по развитию потенциала органов МСУ КР (USAID/GIZ). — Бишкек: Союз МСУ, 2022–2024.
10. Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов КР. Итоги выборов депутатов местных кенешей (17 ноября 2024 года). — Бишкек: ЦИК КР, 2024.
11. ГАГСиМСУ при Кабинете Министров КР. Отчёт о реализации программ обучения депутатов местных кенешей за 2022–2024 гг. — Бишкек: ГАГСиМСУ, 2024.
12. Государственная программа развития местного самоуправления в Кыргызской Республике.
13. Акунов А.А. Местное самоуправление в Кыргызской Республике: теория и практика. / А.А. Акунов. — Бишкек: АГУПР, 2020.
14. Мусакожоев Ш.М. Государственное управление и местное самоуправление: проблемы и перспективы. / Ш.М. Мусакожоев — Бишкек, 2019.
15. Баялинов Б.А. Правовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. / Б.А. Баялинов. — Бишкек, 2021.
16. Нарматов А. Система органов местного самоуправления: конституционно-правовое исследование. / А. Нарматов. — Бишкек: АГУПР, 2022.
17. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. / Л.А.Велихов. — М.: Наука, 1996.
18. Емельянов Н.А. Местное самоуправление в России: генезис и тенденции развития. / Н.А. Емельянов. — М., 2010.
19. Совет европейских муниципалитетов и регионов (CEMR). Подготовка местных выборных представителей: европейский обзор. — Брюссель: CEMR, 2022.
20. Программа развития Организации Объединённых Наций (ПРООН). Развитие потенциала местного самоуправления в Кыргызской Республике: отчёт по оценке. — Бишкек: ПРООН, 2023.