

*Омуралиев Н.А., Усенова К.Б.*

**ЖЕРГИЛИКТҮҮ БИЙЛИК ОРГАНДАРДЫН ЖАНА  
ЖЕРГИЛИКТҮҮ КООМДОШТУКТАРДЫН ДЕНГЭЭЛИНЕ ЧЕЙИН ЭТНОС  
АРАЛЫК МАМИЛЕЛЕРДИ ЖӨНГӨ САЛУУНУН ЧЕНЕМДИК-УКУК  
БАЗАСЫН ӨНҮКТҮРҮҮ**

*Омуралиев Н.А., Усенова К.Б.*

**РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ  
МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ ДО УРОВНЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ  
ВЛАСТИ И МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ**

*N.A. Omuraliev, K.B. Usenova*

**DEVELOPMENT OF LEGISLATIVE AND REGULATORY  
FRAMEWORK FOR REGULATING INTERETHNIC RELATIONS TO LEVEL  
OF LOCAL AUTHORITIES AND LOCAL COMMUNITIES**

УДК: 316.42(575.2) (043)

Макалада Бириккен Улуттар Уюмунун (БУУ) кадыр-барктуу эл аралык документтеринде чагылдырылган ченемдерине ылайык өнүгүп жаткан этнос аралык мамилелерди жөнгө салуунун ченемдик-укук базасы талданат. Кыргыз Республикасынын Конституциясынан баштап Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын талдоо калкты этностук, расалык, диний жана башка жактан мыйзам чегинде эч кандай басмырлоо жок экендигин көрсөттү. Кыргыз Республикасынын 2015 жылдын 17-апрелинде чыккан №85 Мыйзамы этнос аралык мамилелерди ченемдик-укуктук жөнгө салууда алдыга чоң кадам иштетти. Бул Мыйзамга ылайык этнос аралык мамилелерди жөнгө салууда тиешелүү аймактын жергиликтүү жетекчилеринин жоопкерчилиги күчөдү.

**Негизги сөздөр:** этнос аралык мамилелер, укуктук жөнгө салуу, мыйзамдар, конвенциялар, этностук аз улуттар, президенттин жарлыгы, өкмөттүн токтомдору, жергиликтүү бийлик органдары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу.

В статье анализируется нормативно-правовая база регулирования межэтнических отношений, которая развивается в соответствии с нормами, провозглашенными в авторитетных международных документах Организации Объединенных Наций (ООН). Анализ законодательства Кыргызской Республики начиная с Конституции Кыргызской Республики убедительно показывает отсутствие законодательной дискриминации населения страны по этническим, расовым, религиозным и другим основаниям. Настоящим прорывом в сфере нормативно-правового регулирования межэтнических отношений на уровне местных органов власти и местных сообществ стал Закон Кыргызской Республики от 17 апреля 2015 года №85 «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики, усиливающий ответственность первых руководителей местной государственной администрации и местного самоуправления в сфере регулирования межэтническими отношениями на соответствующей территории».

**Ключевые слова:** межэтнические отношения, правовое регулирование, законы, конвенции, дискриминация, этнические меньшинства, указ президента, постановление правительства, местные органы власти, местное самоуправление.

In the article the legislative and regulatory framework of regulation of interethnic relations is analyzed, which is being developed in accordance with the standards enunciated in authoritative international documents of the UN. The analysis of the legislation of the Kyrgyz Republic starting from the Constitution clearly shows the absence of legal discrimination of a population by ethnic, racial, religious and other grounds. A real breakthrough in the sphere of legal regulation of interethnic relations at the level of local authorities and local communities became the law of the Kyrgyz Republic dated 17 April, 2015 No. 85 which emphasizes the responsibility of the first heads of local state administrations and local self-government in the sphere of regulation of interethnic relations in the appropriate territory.

**Key words:** inter-ethnic relations, legal regulation, laws, conventions, discrimination, ethnic minority, presidential decree, government decree, local authorities, local government.

В основе нормативно-правовой базы Кыргызской Республики в сфере регулирования межэтнических отношений лежат авторитетные международные документы Организации Объединенных Наций (ООН) [4].

Как известно сама Организация Объединенных Наций (ООН) появилась как итог Второй мировой войны, когда в борьбе против фашизма появилось осознание международным сообществом необходимости международно-правового регулирования прав и свобод человека, в том числе принадлежащих к этническим меньшинствам. Проблемы межэтнических отношений перестали быть сугубо внутренним делом государства. На международном уровне были разработаны минимальные стандарты прав человека, в том числе вытекающие из расовых (этнических) различий, которые должны были при содействии международных механизмов способствовать формированию цивилизованных отношений внутри государств-участников соответствующих международно-правовых договоров, основанных на равноправии всех этнических групп.

Необходимо заметить, что проблемы обеспечения, защиты или поощрения прав «этнических меньшинств» нельзя рассматривать без учета общего

состояния прав всех проживающих в государстве людей.

Этническое напряжение возникает тогда, когда внутри любой этнической группы возникает беспокойство и страх за возможную маргинализацию или насильственную ассимиляцию. По мере сохранения и развития своей культурно-языковой целостности этнические меньшинства становятся восприимчивыми к идее так называемого «гражданского» общества. В статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах оговорено: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком» [9].

В рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1 февраля 1995 года была принята «Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств» принятая в 1995 году Совещанием по безопасности и сотрудничеству. Она запрещает дискриминацию на основе принадлежности к национальному меньшинству [12].

Правовое положение этнических меньшинств в государстве определяется внутренним национальным законодательством, которое должно быть приведено в соответствие с ратифицированными международно-правовыми договорами. Фактическое положение национальных меньшинств определяется уровнем практической реализации ими гарантированных государством прав и свобод.

В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятом в 1990 году, государства-участники подтвердили эти принципы и установили, что они «будут уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств» [1].

Данный документ является одним из самых важных документов ОБСЕ о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, он разъясняет некоторые основные принципы, которые охватывают широкий спектр вопросов.

Международно-правовые документы, наряду с требованием не допускать дискриминации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, обязали государства применять для этого необходимые законодательные, административные и иные меры.

В международной практике были выработаны критерии положения этнических меньшинств, которые оцениваются, на основании таких критериев:

- количество этнических меньшинств (в % соотношении);
- срок проживания (количество лет);

- доступ к образованию на родном или доступном языке (количество образовательных учреждений);
- сфера использования языка в СМИ (количество масс-медиа);
- НКЦ и НКО (количество);
- политическое представительство в органах, определяющих политику государства.

В рамках СНГ также был принят ряд соглашений, направленных на обеспечение соблюдения прав и свобод национальных меньшинств в политической, социально-экономической и культурной сферах. Среди них: Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 года (г. Москва, 21 октября, 1994), Меморандум о сотрудничестве в области миграции от 8 июля 1994 года (г. Алматы, 8 июля, 1994).

Анализ основных положений договоров и соглашений, подписанных в рамках СНГ в сфере прав и свобод человека и прав и свобод этнических общностей (национальных меньшинств), дает основание для следующих выводов [6]:

1. В подписанных документах декларируется приверженность основным гражданским и политическим, экономическим, социальным и культурным правам национальных меньшинств, включая право на социальное обеспечение, на образование, на участие в культурной жизни и т.п.;

2. Договорно-правовая система защиты прав человека в рамках СНГ основана на международных стандартах. Во всех перечисленных договорах и соглашениях выражается стремление соблюдать общепринятые международные стандарты и привести в соответствие с ними внутреннее законодательство и правоприменительную практику.

Вместе с тем процесс унификации национального законодательства и создания межгосударственных механизмов обеспечения правоприменения еще не создан.

Кыргызская Республика является участником основополагающих договоров по правам человека в рамках ООН – Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Необходимо отметить также, что Кыргызстан является участником Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и принял на себя соответствующие обязательства по имплементации международных стандартов в национальное законодательство и правоприменительную практику. В соответствии с этим Правительство Кыргызской Республики регулярно отчитывается перед международным сообществом в лице ООН о соблюдении в стране основополагающих принципов международного законодательства. Так Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 февраля 2012 года № 141 одобрены и направлены в ООН три страновых доклада [11].

Сама процедура подготовки данных отчетов предполагает весьма серьезную работу по состав-

лению отчетов. Во-первых, каждый отчет сопровождается комментариями и замечаниями международного экспертного сообщества, которые необходимо устранить или же, по крайней мере, объяснить и предпринять меры со стороны государства по недопущению впредь каких-либо нарушений в этой сфере. Во-вторых, каждый отчет Правительства сопровождается Альтернативным Отчетом со стороны неправительственных правозащитных организаций, где освещаются все нарушения основных прав человека в стране. В-третьих, каждая страна в которой выявлены нарушения прав человека вызывается на Пленарное заседание международного сообщества на которой по каждому факту нарушения прав человека заслушивает критику и держит ответ.

Национальное законодательство Кыргызстана не дает собственного определения понятий «расовая дискриминация» и «национальное меньшинство».

Однако в Конституции КР и других нормативных правовых актах Кыргызстана содержатся нормы, исключаящие расовую дискриминацию в конвенционном понимании [8].

Конституция КР не только признает, но и гарантируют права и свободы человека, которые при этом признаются абсолютными и неотчуждаемыми, принадлежащими каждому от рождения.

Кыргызстан является участником Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, от 21 октября 1994 года, принятой в рамках СНГ [7].

Кыргызстан как полноправный член ООН признает Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992 года.

Внедрение механизмов обеспечения многонационального состава органов управления, установление дополнительных квалификационных требований к компетентности кадрового состава, особенно для органов правопорядка, по работе в многоэтнических сообществах необходимо рассматривать как действенный способ повышения доверия населения к этим органам.

Согласно абз. 3 п. 3 ст. 72 Закона КР «О выборах в Кыргызской Республике» при определении списка кандидатов в депутаты Жогорку Кенеша КР политическая партия обязана учесть представительство: - не более 70% мужчин или женщин через каждые три позиции; - не менее 15% моложе 35 лет; - не менее 15 разной этничности; - не менее 2 кандидатов ЛОВЗ [5].

**Таблица 1 - Представительство в Жогорку Кенеше по полу, возрасту и национальности [10].**

Демографические характеристики	Парламент 16 декабря, 2007 (90 депутатов)	Парламент 10 октября, 2010 (120 депутатов)
Женщин	23 / 25,5%	26 / 21,7%
Лиц до 35 лет	11 / 12,2%	8 / 6,6%
Других	18 / 20%	15 / 12,5%

национальностей		
-----------------	--	--

**Таблица 2 - Представительство в Жогорку Кенеше по этнической принадлежности.**

Этническая принадлежность	Число депутатов		%		Доля в переписи и населения 2009, в %
	ЖК КР 16 дек., 2007 90 депут.	ЖК КР 10 окт., 2010 120 депут.	ЖК КР 16 дек., 2007 90 депут.	ЖК КР 10 окт., 2010 120 депут.	
Узбеки	6	3	6,6 %	2,5%	14,3
Русские	7	6	7,7%	5%	7,8
Дунгане	1	1	1,1%	0,8%	1,1
Таджик	–	1	–	0,8 %	0,9
Казахи	1	1	1,1%	0,8 %	0,6
Украинцы	–	1	–	0,8 %	0,4
Корейцы	1	1	1,1%	0,8 %	0,3
Карачаевцы	1	1	1,1%	0,8%	0,01

Немаловажными нормативно-правовыми документами являются Указы Президента Кыргызстана, до последнего времени это были единственные правовые акты регулирующие межэтнические отношения:

- Указ Президента КР «О проведении Курултая народа Кыргызстана» от 10 декабря 1993 года;

- Указ Президента КР «О статусе совета Ассамблеи народа Кыргызстана» изданный от 14 января 1997 года;

- Указ Президента КР «О повышении роли и статуса совета Ассамблеи народа Кыргызстана» от 31 мая 2002 года;

- Указ Президента КР «О статусе Ассамблеи народа Кыргызстана» от 18 декабря 2013 года.

Зафиксированы неоднократные попытки по продвижению законодательных инициатив в сфере межэтнических отношений.

В марте 1998 в г. Бишкеке АНК и ЖК КР провели круглый стол на тему: «Конституционно-правовое положение национальных меньшинств в Кыргызстане» в рамках подготовки к принятию закона Кыргызской Республики «О присоединении к Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств», впоследствии данный закон был включен в повестку дня ЖК. Однако ряд депутатов – представителей узбекской национальности выступили против формулировки понятия «национальные меньшинства» и данный законопроект не был ратифицирован.

Несколько позже, по инициативе ряда депутатов во главе с депутатом Законодательного собрания Жогорку Кенеша, членом совета АНК А.Сабировым был также подготовлен Закон «О правах национальных меньшинств» Кыргызской Республики. Однако, прежний состав Жогорку Кенеша в силу ряда причин так и не смог ратифицировать данную конвенцию (Текущий архив Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Стенограмма заседания от 20-21 октября 1997 года и Стенограмма заседания от 10 июня 1998 года).

Не был принят также разработанный депутатом Собрания народных представителей Жогорку Кенеша, руководителем немецкого национально-культурного центра В.И.Дилем новый проект закона, направленный на защиту прав национальных меньшинств.

Уже в 2012 году также не реализовалась попытка провести в ЖК проект закона КР «Об Ассамблее народа Кыргызстана». Разработка законодательных механизмов является одним из важных пунктов, поскольку на данный момент, АНК не имеет реальных рычагов влияния на ситуацию в целом, и ее решения могут носить только рекомендательный характер.

Однако неоднократные попытки АНК создать законодательную базу своей деятельности в силу ряда объективных и субъективных причин не смогли реализоваться.

Анализ мнений ряда членов Президиума АНК показал, что существуют разные мнения о нормативно-правовой базе деятельности АНК, конечно было бы лучше, чтобы был принят какой-либо закон, регламентирующий отношения в этой сфере. Но как отметил, один из членов Президиума АНК: «Как показывает практика – наши разработанные законы не проходят в Жогорку Кенеше, ни один не прошел. Значит надо идти в направлении подготовки и реализации законодательной базы на основе Указа Президента КР». Действительно, даже когда в депутатском корпусе ЖК были представлены члены Совета АНК: Сабиров А.А., Диль В.И. и другие законы разработанные ими не получали должной поддержки.

Необходимо укреплять взаимодействие АНК и ЖК, как в виде введения наиболее авторитетных депутатов в состав Совета и Президиума АНК, так и более кардинальным способом – введением казахстанского опыта представительства Ассамблеи народа Казахстана в Парламенте страны, как известно 9 членов парламента Казахстана избираются по квоте АНК. На наш взгляд, тесное взаимодействие АНК и ЖК может помочь в продвижении законодательства

Настоящим прорывом в сфере нормативно-правового регулирования межэтнических отношений на уровне местных органов власти и местных сообществ стал Закон Кыргызской Республики от 17 апреля 2015 года №85 «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики усиливающий ответственность первых руководителей местной государственной администрации и местного самоуправления в сфере регулирования межэтническими отношениями на соответствующей территории, согласно которому в компетенцию местных органов власти внесен пункт «осуществляет мероприятия по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов на соответствующей территории». Соответственно акима района могут теперь освободить «за несвоевременное принятие мер, в пределах компетенции, по регулированию межэтнических отношений и ситуации, приведших к конфликтам на соответствующей территории».

Аналогичные изменения внесены и в законодательство о местном самоуправлении [2].

Будем надеяться, что принятый закон будет способствовать разработке нормативно – правовых актов (НПА) регулирующих межэтнические отношения на уровне местных органов власти и местных сообществ и являющиеся основой деятельности местных органов власти.

В компетенцию местной государственной администрации входит более 10 важнейших вопросов социально-экономической, общественно-политической жизни на соответствующей территории, в том числе осуществление мероприятий по предупреждению и предотвращению межэтнических конфликтов» (с апреля 2015 года) [2].

Систему органов местного самоуправления образуют - местные кенешы депутатов (айылные и городские) как представительные органы местного самоуправления.

Айыл окмоту и мэрии городов - это исполнительные органы местного самоуправления, которые возглавляют глава айыл окмоту и мэр города соответственно, вместе со штатом своих сотрудников.

Глава айыл окмоту и мэр - выборные должностные лица - руководители исполнительного органа местного самоуправления айылного аймака или города.

Сессии местных кенешей проводятся открыто, не реже одного раза в квартал и решают более 17 важных вопросов социально-экономического и хозяйственного значения на своей территории.

Для осуществления исполнительной власти в айылном аймаке действует айыл окмоту, в своей деятельности подотчетный айылному кенешу, а по делегированным государственным полномочиям – соответствующим государственным органам.

В структуру айыл окмоту входят штатные сотрудники, в том числе участковый врач, ветеринарный врач, сотрудник органов внутренних дел (участковый инспектор) набираемые в штат айыл окмоту на контрактной основе.

В обязанности Айыл окмоту входит более 10 функций по повседневному регулированию социально-экономическими и хозяйственно-бытовыми проблемами

Важным элементом местного самоуправления являются Суды аксакалов, регулируемые Законом Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года N 113 [3].

Важным участником в социальной мобилизации местного населения являются территориальные общественные самоуправления.

Территориальным общественным самоуправлениям могут быть переданы отдельные вопросы местного значения на договорной основе, например Сообщество Потребителей Питьевой Водой (СООВП) - снабжение питьевой водой местных жителей или же Ассоциация водопользователей (АВП) – сообщество по потреблению поливной водой и т.д. Органы местного самоуправления вправе передавать им в собственность хозяйственные объекты, жилой и

нежилой фонд, а также часть своих материальных и иных ресурсов.

В самом общем виде отдельные общественные организации создаваемые общественностью на местах регулируются Законом Кыргызской Республики «О жамаатах (общинах) и их объединениях» от 21 февраля 2005 года N 36.

В целом, законодательная база регулирования межэтнических отношений в Кыргызской Республике основана на авторитетных международных документах принятых в ООН и ОБСЕ и в большей степени направлена на эффективную реализацию универсальной защиты прав и свобод человека декларируемых в документах ООН, по возможности избегая внедрения новых привилегированных «коллективных прав меньшинств» принятых в ОБСЕ, которые, по нашему мнению, препятствуют интеграции всего народа Кыргызстана в новую гражданскую идентичность.

Нормальная этнополитическая ситуация в любой стране в значительной степени складывается в результате формирования государственной этнической политики, направленной на утверждение гражданского мира и межэтнического согласия. В этой связи особую остроту получают проблемы законодательного обоснования регулирования межэтническими отношениями на уровне местных органов власти и местных сообществ - выявлено, что практически отсутствуют нормативно правовые акты (НПА) в этой сфере – как основы ежедневной практики работы местных органов власти.

#### Литература:

1. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // Компиляция документов ООН, ОБСЕ и СЕ, связанных с правами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Алматы, Конфликтологический Центр, 1998. с.66-84. 50
2. Закон Кыргызской Республики «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 17 апреля 2015 года №85. 60.
3. Закон Кыргызской Республики «О судах аксакалов» от 5 июля 2002 года N 113. 64.
4. Карыбаева М.А. Концепции этнического развития и интеграции Кыргызстана. Основные принципы и положения // Взаимодействие государства и гражданского общества в предотвращении и урегулировании межэтнических конфликтов в Кыргызстане: Сб. материалов науч.-практ. семинаров. - Бишкек, 2011. 72
5. Кодекс Кыргызской Республики от 29 мая 1999 года № 39 «О выборах в Кыргызской Республике» (с изменениями и дополнениями. Бишкек, 1999. 75.
6. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (21 октября 1994 г.) // Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor83/text83746.htm> 78.
7. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (21 октября 1994 г.) // Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby09/sbor83/text83746.htm> 78.
8. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года. – Бишкек, 2010. 79.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах // Компиляция документов ООН, ОБСЕ и СЕ, связанных с правами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Алматы, Конфликтологический Центр, 1998. с.21. 97.
10. Омуралиев Н.А. Межэтнические конфликты в Кыргызской Республике: социологический анализ. Бишкек, Илим, 2012. 106.
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Национальных докладах Кыргызской Республики по выполнению международных договоров ООН в сфере прав человека» от 20 февраля 2012 года № 141. 120.
12. Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств // Компиляция документов ООН, ОБСЕ и СЕ, связанных с правами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Алматы, Конфликтологический Центр, 1998. с.98-106. 123.

Рецензент: д.филос.н. Джусупбеков А.К.