

УДК 32.019.5 (470+575.2)

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ КОММУНИКАЦИИ
В РОССИИ И КЫРГЫЗСТАНЕ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ**

В.Г. Гареева

Изучается проблема политико-правового регулирования межэтнической коммуникации в России и Кыргызстане; дается сравнительный анализ нормативных актов, запрещающих этническую дискриминацию.

Ключевые слова: регулирование межэтнической коммуникации; технологии связей с общественностью; СМИ; толерантность.

Для России и Кыргызстана, двух постсоветских стран, чрезвычайно важно предупреждение конфликтов на этнической почве, являющихся сегодня одной из главных угроз их национальной безопасности. Обе страны являются полиэтничными, у них не только общее прошлое (кыргызы еще в XIX в. вошли в состав Российской империи), но и общее настоящее. За последнее десятилетие Кыргызстан стал третьим в Центральной Азии поставщиком рабочей силы в Россию. Однако в последние годы в России усиливается ксенофобия по отношению к мигрантам, что вызывает озабоченность. Убийства граждан Кыргызстана в Москве в 2008 г. привели даже к официальным обращениям кыргызстанских властей к российскому правительству с просьбой провести расследования убийств и принять особые меры для предотвращения преступлений на почве национальной ненависти. С другой стороны, проблема регулирования межэтнической коммуникации чрезвычайно актуальна и в самом Кыргызстане. Пережив трагические в своей новейшей истории межэтнические конфликты на юге страны в 1990 и 2010 гг., страна крайне заинтересована в эффективной реализации этнонациональной политики.

Основными субъектами регулирования межэтнической коммуникации являются разнообразные общественные и политические структуры, например, различные национальные диаспоры, так или иначе регулирующие жизнь части мигрантов. Однако наиболее результативным сегодня является политико-правовое регулирование со сторо-

ны органов власти разного уровня. В отличие от спонтанно действующих, порой неочевидных социокультурных факторов, для политико-правового регулирования межэтнической коммуникации характерны рациональность, контроль и целостное воздействие на процессы [1, с. 92]. Осуществляется это, прежде всего, посредством разработки и принятия необходимых нормативно-правовых документов, которые рассматривают вопросы свободы и прав личности, свободы слова и печати, борьбы с экстремизмом, проблемы политического и идеологического разнообразия в обществе, взаимодействия культур, межэтнического согласия.

Отправной точкой любой дискуссии в этой сфере выступает основной закон – Конституция. В Конституциях обеих стран носителем суверенитета и единственным источником власти объявляется народ страны (в Конституции России звучит как многонациональный народ). И каждая гарантирует соблюдение гражданских прав независимо от этнической принадлежности или языка (п. 1, 2 ст. 19 и п. 5 ст. 13 Конституции РФ, п. 3 ст. 10 Конституции РК), устанавливает запреты на ряд негативных явлений, сопутствующих расовой и этнической дискриминации (п. 2 ст. 19 и п. 5 ст. 13 Конституции РФ, п. 4 ст. 4 и п. 4 ст. 31 Конституции РК).

Запрещается расовая и этническая дискриминация и в текущем законодательстве. Показательны в этом отношении законы о противодействии экстремистской деятельности (в России – № 114–ФЗ от 25.07.2002 г., в Кыргызстане – № 150 от 17.08.2005 г.), в которых осуждаются

внеправовые действия по изменению существующего строя, терроризм, возбуждение расовой, национальной или религиозной вражды и т. д.

Принятие подобных законов может даже показаться избыточным, так как описываемые деяния уже запрещены более ранними нормативными актами. Так, нормы о запрете явлений, сопутствующих расовой и этнической дискриминации, содержатся в Уголовном, Уголовно-процессуальном, Гражданском процессуальном, Трудовом кодексах, кодексе об административной ответственности, законах о СМИ, ФЗ РФ “Об общественных объединениях” (1995 г.), Законе КР “О государственном языке КР” (2004 г.), законе КР “О выборах Президента КР и Жогорку Кенеша КР”. Тем не менее, сам факт появления такого закона отражает озабоченность государств ростом экстремистских тенденций, в т. ч. и этнического экстремизма.

Многочисленные действия, приводящие к экстремизму, разжиганию ненависти и вражды на основе этнических различий, подвергаются наказанию в рамках уголовного права. Соответствующие статьи прописаны в Уголовном кодексе Кыргызстана (ст. 97 и 299). В российском уголовном праве особое значение в этом отношении имеют статьи 136 “Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина”, 280 “Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности” и 282 “Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства”. В последней статье факт разжигания национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства признается осуществленным лишь тогда, когда это происходит публично или с использованием СМИ (это условие включено также в уголовное право Кыргызстана (ст. 299)). Дублируется этот запрет и в законах о СМИ республик (ст. 4 и 51 Закона РФ “О средствах массовой информации” от 27.12.91 г., ст. 23 Закона КР № 938-ХП “О средствах массовой информации” от 02.07.92 г.). Определенное наказание в уголовном праве предусматривает также факт геноцида (ст. 357 УК РФ, ст. 373 УК РК).

Ориентиром для органов власти в регулировании межэтнической коммуникации в России до сих пор остается Концепция государственной национальной политики РФ от 1996 г. Документ охватывает характеристики сложившейся в этой области ситуации, принципы и цели государственной политики, направленной на обеспечение социальных и культурных прав всех этносов. Однако в последние годы все больше говорят о ее несоответствии современной ситуации в стране. Еще с 2003 г. ведется подготовка новой редакции Концепции, однако многолетние

попытки модернизировать ее пока не увенчались успехом. Концепция этнического развития и консолидации общества “Мекеним Кыргызстан”, разработанная в 2011 г. Аппаратом президента КР, также не получила поддержки в Парламенте Кыргызстана.

Важное значение для меньшинств в российском законодательстве имеет ФЗ “О национально-культурной автономии” от 1996 г., который провозглашает национально-культурную автономию в качестве механизма обеспечения прав меньшинств на основе их добровольной самоорганизации и свободного выбора формы национально-культурного развития.

Обновление правовых норм регулирования межэтнической коммуникации сегодня сводится не только к искоренению ксенофобии и осуществлению принципа гражданского равноправия, но и к обогащению частных правовых норм, отражающих и обеспечивающих этнокультурное многообразие общества. Важнейшей сферой здесь является сфера языка и образования. В России, где русский язык имеет широкое распространение во всех сферах общественной жизни, основной опасностью законодателю видится проникновение в него значительного числа заимствований, которые создают угрозу разрушения самой основы языка и, как следствие, утраты национальной идентичности (Закон “О языках народов РФ” от 25.10.91 г.). В Кыргызстане же сегодня все больше отмечается неудовлетворенность степенью использования государственного языка на правительственном уровне и в общественной жизни [2, с. 33]. Стремление развивать кыргызский язык считается в стране одним из путей укрепления государственности, что отражено в ст. 10 Конституции КР, где кыргызский язык признается государственным языком [3, с. 75]. Аналогичное положение заложено в ст. 1 закона “О государственном языке Кыргызской Республики”. В качестве официального языка в стране признается русский язык. Однако в стране гарантируется сохранение родного языка всем этносам, проживающим на этой территории.

Проблеме исчезновения языков малочисленных народов и языковой ассимиляции в пользу языков более крупных сообществ в России уделяется особое внимание. Три федеральных закона – “О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ” № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г., “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ” № 104-ФЗ от 20 июня 2000 г. и “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ” № 49-ФЗ от 07 мая 2001 г. значительно дополняют права этой группы россиян.

Устранить определенные проблемы в межэтнических взаимодействиях местного населения и трудовых мигрантов (большой частью представителей других этнических групп) призван принятый в 2012 г. закон о тестировании мигрантов на знание русского языка. Мигранты, работающие в сфере ЖКХ, торговли и быта, теперь обязаны сдать тест на знание русского языка, или представить документ об образовании, признанный в России. С 2015 г. сдавать экзамен на знание русского языка, истории и законодательства России обязаны уже все въезжающие трудовые мигранты, а также иностранцы, желающие получить вид на жительство в РФ.

В целом надо отметить достаточно прогрессивную нормативно-правовую базу в этой области. Основная проблема обусловлена практической реализацией принятых нормативных актов, а также политизацией этничности, заключающейся в использовании этнического вопроса в качестве инструмента для достижения определенных политических целей. В том числе по этим причинам до сих пор в России не принят новый вариант концепции государственной национальной политики, несколько лет продолжается обсуждение проекта закона «Об основах государственной политики в сфере межэтнических отношений в РФ» (отдельного специального закона для регулирования межэтнических отношений нет пока и в Кыргызстане). Специальные законы предусмотрены лишь на уровне отдельных регионов страны. Так, в 2004 г. в Санкт-Петербурге был принят Закон «О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге» № 452-67. В Москве в 2010 г. была принята Концепция реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений. Указанный пробел призвана восполнить Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. (Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666).

Во многих регионах России в последние годы были приняты различные программы по регулированию межэтнической коммуникации, формированию толерантности. Так, в Санкт-Петербурге сейчас реализуется уже вторая Программа гармонизации межкультурных, межэтнических отношений, воспитания культуры толерантности на 2011–2015 гг. Предыдущей программе «Толерантность», принятой на 2006–2010 гг., был присужден почетный диплом премии ЮНЕСКО за распространение идей толерантности и ненасилия.

Подобные программы предусматривают активное использование в качестве инструмента различных PR-технологий – информационных, посреднических, управленческих, коммуникативных, антикризисных и адаптационных. При этом субъектами активно задействуется как медиаресурс

(средства массовой коммуникации могут сегодня рассматриваться как стратегические ресурсы в регулировании и гармонизации межэтнической коммуникации), так и набор различных мероприятий, акций массового характера. Некоторые из них имеют общегосударственное значение.

Особое значение в этом ключе имеет проведение государственных праздников, например, Дня народного единства, Дня России, Дня независимости Кыргызстана, призванных содействовать формированию высокого национально-патриотического сознания, этнической и религиозной толерантности населения. Так, ежегодно 5 марта по всей Кыргызской Республике проходят торжественные мероприятия в честь Дня белого киргизского колпака. На такие торжества обычно приглашаются ведущие национальные творческие коллективы из различных регионов. Традицией стало, например, приглашать на Петербургский сабантуй ведущие коллективы Башкирии, Татарии, здесь выступают самостоятельные коллективы артистов чувашского, узбекского, азербайджанского ансамблей.

В рамках реализации указанной программы «Толерантность» было проведено множество мероприятий – этнопраздники, экскурсии, выставки, конкурсы, фестивали, например, это выставки «Мир без границ», «Дети разных народов, мы мечтой о мире живем», фестиваль «Культурная интеграция молодежи», «Петербург объединяет друзей», фестиваль для старшеклассников «Культурной столице – культуру мира», конференции «Толерантность. Это касается каждого» и «Толерантность и интолерантность в современном обществе: перспективы и реальность» и т. д. Много усилий было приложено для развития волонтерского движения по предотвращению экстремизма, проведены профилактические тренинги с молодежью на такие темы, как: «Россия – многонациональное государство», «Я живу в многонациональном городе», проходили уроки толерантности в музеях и библиотеках города, чемпионаты по футболу, национальным видам спорта с участием национально-культурных объединений Санкт-Петербурга и др. Ноу-хау программы стало учебное пособие «Этнокалендарь Санкт-Петербурга» для проведения уроков толерантности в образовательных учреждениях города.

Одним из лучших достижений программы признается формирование единого информационного пространства для распространения идей толерантности. Организовано производство и трансляция в телевизионном и радиоэфире циклов тематических передач, реализация журналистских проектов в печатных СМИ, организация

семинаров и круглых столов для журналистов с целью корректного освещения ими темы межэтнических и межконфессиональных отношений (издано пособие “Журналисту о толерантности”). На улицах и в метрополитене размещается социальная реклама. Специализированный Интернет-сайт программы “Толерантность” служит информационной базой для данного направления работы органов власти и общественности Санкт-Петербурга (www.spbtolerance.ru).

Подобные технологии по формированию культуры межэтнической коммуникации активно используются и в других регионах России. Так, в 2011 г. в Челябинске в рамках одноименного гранта администрации города вышла в свет брошюра “Антисект: профилактика экстремизма”.

После трагических событий 2010 г. активизировали подобную деятельность и кыргызстанцы. В октябре 2010 г. в г. Чолпон-Ата прошла международная конференция “Межнациональный диалог: согласие и толерантность”. На юге Кыргызстана, где все еще сохраняются достаточно сложные отношения между разными этносами, общественная организация “Ирэт” (в переводе с кыргызского “порядок”) с 2011 г. проводит работу по продвижению идей толерантности среди молодежи. В октябре 2011 г. в рамках проекта “Школа толерантности”, который осуществляет Аппарат Президента КР, при финансовом содействии Фонда Ф. Эберта в г. Бишкек, состоялся круглый стол женщин Бишкека и Оша на тему: “Культура диалога и толерантность – факторы стабилизации ситуации в Кыргызстане”.

Таким образом, основу для единства и российского, и кыргызстанского народа сегодня составляет наличие реальной политической воли, подкрепленной как документами, так и финансовым обеспечением (например, основной концепт этнической политики А. Акаева “Кыргызстан – наш общий дом” без соответствующего финансирования на деле не смог стать политикой интеграции и остался лишь лозунгом, имея больше декларативный характер).

В самом решении этой проблемы можно выделить несколько уровней. Во-первых, это четкое структурирование исполнительной власти. Так, вопросами профилактики экстремизма, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в России сегодня занимаются различные государственные структуры (Минрегион, Минюст, Минкультуры, МИД, МВД, Минобрнауки и др.), которых часто обвиняют в разрозненности предпринимаемых мер. В результате политика носит фрагментарный характер. Для устранения вышеуказанных проблем в 2011 г. был сформиро-

ван коллегиальный орган – Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму. В целях выработки этнической политики в 2012 г. были образованы Совет при Президенте России по межнациональным отношениям и Комитет по делам национальностей в Государственной Думе. В Кыргызстане в 2010 г. в этих же целях был создан Отдел этнической, религиозной политики и взаимодействия с гражданским обществом Аппарата Президента КР.

Во-вторых, решение межэтнических проблем зависит от настроения и позиции общества – именно само общество “разрешает” (благодаря своей пассивности) массовое нарушение прав человека и бездействие верховной власти – или, наоборот, именно оно требует от власти определенных мер, пресекающих эти нарушения. Важную роль в этом отношении должны были играть созданные в 1990-е гг. в каждой стране Ассамблеи народов. Однако с течением времени все больше стала отмечаться неэффективность их деятельности, они все больше стали использоваться властями в политических целях.

Сегодня большое значение в решении указанных проблем имеет институт общественных палат. В структуре Общественной палаты РФ сегодня функционирует Комиссия по межнациональным отношениям. Активную работу по профилактике экстремизма проводят и региональные отделения. Они осуществляют мониторинг межэтнических противоречий в регионах, посредством проведения форумов и конференций привлекают внимание власти и общества в целом к этническим проблемам, поддерживают общественные инициативы в вопросе обеспечения толерантности, взаимодействуют с различными общественными и государственными организациями в целях урегулирования возникших межэтнических конфликтов.

В последние годы все чаще появляются общественные организации, занимающиеся изучением и профилактикой экстремизма. Так, в 2007 г. была создана Общественная организация “Центр по изучению дискриминации, экстремизма и ксенофобии Республики Татарстан”. С 2011 г. поощрением культурного многообразия, взаимопонимания и гармоничного сосуществования народов России средствами организации и проведения традиционных игр занимается общероссийская общественная организация “Федерация исконных забав и этноспорта России”. Однако имеются и другие организации, которые, под прикрытием решения общественно значимых проблем, решают совсем иные задачи – скрытно разрабатывают и проводят в жизнь идеи нетерпимости и ненависти, готовят боевые дружины, ведут агитацию, раз-

общающую население. Основными субъектами, нейтрализующими такие организации, должны стать общественные организации конструктивной направленности в консолидации с политическими партиями и государством и вместе решать проблемы ксенофобии, экстремизма во всех его проявлениях.

Литература

1. *Гареева В.Г.* Межэтническая коммуникация в дискурсе СМИ: информационное и право-

вое обеспечение: монография / В.Г. Гареева. СПб.: СПГУТД, 2010.

2. *Алишева А.Р.* Этнос и власть в Кыргызстане: на пути к конструктивному диалогу / А.Р. Алишева // Пути к этническому миру в Кыргызстане / под ред. А. Алишевой. Бишкек, 2012.
3. *Чотаев З.Д.* Законодательство Кыргызской Республики: обеспечение прав этнических меньшинств / З.Д. Чотаев // Пути к этническому миру в Кыргызстане / под ред. А. Алишевой. Бишкек, 2012.