

АССАМБЛЕИ НАРОДА КЫРГЫЗСТАНА: РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ МЕХАНИЗМОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УСЕНОВА К.Б.

Национальная академия наук Кыргызской Республики
УДК 316.42 (575.2)(043.3)

Аннотация. В статье анализируются проблемы правового реформирования деятельности Ассамблеи народа Кыргызстана на основе законов, Указов Президента Кыргызстана и Постановлений Правительства Кыргызской Республики.

Ключевые слова: межэтнический конфликт, межэтнические отношения, этнические общности, межэтническая напряженность, межэтническая стабильность, механизмы управления, местные органы власти, местные сообщества.

Аннотация. Макалада Кыргыз Республикасынын Өкмөттүнүн жоболору жана Кыргызстан Президентинин буйрук, мыйзамдарынын негизинде Кыргызстан Элдер Ассамблеясынын ишмердүүлүгүн реформалоонун укуктук маселелери талдоого алынат.

Урунтуну сөздөр: этника аралык чыр-чатак, эл аралык мамиле, этникалык коомчулуктар, этника аралык жөнгө салуу, башкаруу, башкаруунун механизмдери, жергиликтүү бийлик органдары, жергиликтүү коомчулуктар.

Abstract: The article analyzes the problems of legal reform activities of the Assembly of people of Kyrgyzstan on the basis of laws, Decrees of the President of Kyrgyzstan and Regulations of the Government of the Kyrgyz Republic.

Key words: interethnic conflict, interethnic relations, interethnic tension, interethnic stability, regulation, state policy, local authority, local public.

Ассамблея Народа Кыргызстана (АНК), является организацией, объединяющей этнокультурные объединения различных этнических групп в Кыргызстане. Основной заявленной целью АНК является укрепление межнационального мира, единства и стабильности в стране. Организация существует с 1994 года и с момента ее создания АНК играет важную роль в гражданском обществе. Однако полностью потенциал АНК далеко не реализован. Более того, ставится под сомнение вопрос о способности АНК мобилизовать организации – члены АНК для исполнения основных целей АНК. Организация сталкивается с необходимостью проведения серьезной реструктуризации и усилий по реформированию для того, чтобы оставаться актуальной.

Вместе с тем, Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013 – 2017 годы отмечает, что обеспечение межэтнического согласия, укрепление единства народа, является важнейшим условием сохранения государственности и успешного развития, что не создана система управления межэтническими отношениями на центральном и местном уровнях, и это не позволяет проводить постоянный мониторинг и превентивную работу, что одним из главных условий дальнейшего успешного и устойчивого развития Кыргызской Республики является формирование общегражданской идентичности и обеспечение национального единства путем консолидации всех этнических сообществ, при сохранении культурного наследия и воспитании толерантности.

Для достижения поставленной цели предполагается разработка комплекса мер, направленных на укрепление государственности и законности, совершенствование работы органов государственной власти, местного самоуправления, поддержку инициатив гражданского общества, которые будут способствовать решению следующих задач:

- выстраивание системы ответственности за реализацию политики по управлению межэтническими отношениями и языковой политике, предупреждению конфликтов, образование уполномоченного государственного органа на национальном уровне, создание необходимой инфраструктуры в центре и регионах;

- создание системы предупреждения конфликтов, основанной на комплексном подходе и взаимодействии государственных органов, органов местного самоуправления, гражданского общества, включая консультативно-совещательные органы при органах государственной власти;

- реализация сбалансированной языковой политики для реального обеспечения объединяющей и интегрирующей роли государственного языка, создание условий для его изучения, сохранения языкового многообразия страны за счет знания гражданами официального языка, а также других языков;

- формирование общегражданской идентичности, осознание каждой личностью себя как «Кыргыз жараны» (гражданин Кыргызстана), воспитание гражданского патриотизма, укрепление межэтнического согласия и толерантности, воспитание культуры мира и нетерпимости к любым формам насилия и дискриминации.

Осуществление поставленной цели – долгосрочный процесс, требующий системной работы государственных и общественных структур страны, всех граждан.

Таким образом, стоит задача не просто реформирования АНК как отдельной организации, такое реформирование ничего не даст – стоит задача инкорпорирования реформированной АНК в формирующуюся систему управления этническим многообразием.

На основе Указа Президента КР «О проведении Курултая народа Кыргызстана» от 10 декабря 1993 года (УП КР № 344) 21-22 января 1994 года был проведен Первый Курултай народа Кыргызстана.

Впоследствии деятельность АНК КР опиралась на следующую нормативно-правовую базу, в основном в виде Указов Президента КР:

- **Указ Президента КР «О статусе совета Ассамблеи народа Кыргызстана»** изданный от 14 января 1997 года (УП КР № 13).

В целях укрепления межнационального согласия, единства и мира, стабильности общества, создания условий для совместного плодотворного и созидательного труда, дальнейшего прогресса, а также активизации деятельности Ассамблеи народа Кыргызстана постановляю:

1. Придать совету Ассамблеи народа Кыргызстана статус консультативно-совещательного совета при президенте Кыргызской Республики по вопросам межнациональных отношений и национальной политике.

2. Выделить из резервного Фонда Президента Кыргызской Республики 100000 (сто тысяч) сомов на 1997 год для обеспечения деятельности консультативно-совещательного совета Ассамблеи народа Кыргызстана.

3. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на отдел социальной политики Администрации Президента Кыргызской Республики.

- **Указ Президента КР «О повышении роли и статуса совета Ассамблеи народа Кыргызстана»** от 31 мая 2002 года (УП КР № 138).

Учитывая значимость деятельности Ассамблеи народа Кыргызстана в обеспечении межнационального согласия и стабильности общества и в целях дальнейшего повышения ее роли в укреплении единства народа страны, формировании культуры конструктивного диалога в обществе постановляю:

1. Внести изменение в Указ Президента Кыргызской Республики от 14 января 1997 года «О статусе совета Ассамблеи народа Кыргызстана» изложив п. 1 в следующей редакции: «Придать Совету Ассамблеи народа Кыргызстана статус консультативно-совещательного органа при Президенте Кыргызской Республики».

2. Утвердить прилагаемое Положение о Совете Ассамблеи народа Кыргызстана – как консультативно-совещательного органа при Президенте Кыргызской Республики.

3. Настоящий Указ вступает в силу со дня подписания.

Зафиксированы неоднократные попытки по продвижению законодательных инициатив в сфере межнациональных 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**», в котором, исходя из общепризнанных принципов равноправия народов, их равенства перед законом, прав на социально-экономическое и национально-культурное развитие, недопустимости дискриминации по национальному признаку, укрепления дружбы и сотрудничества между ними, определяет статус, порядок создания, организацию работы и полномочия Этнокультурного объединения Ассоциация «Ассамблея народа Кыргызстана» и направленной на обеспечение целостности и единства Кыргызской Республики.

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.

Таким образом, в настоящее время деятельность АНК определяется ПОЛОЖЕНИЕМ «О Совете Ассамблеи народа Кыргызстана – как консультативно-совещательном органе при Президенте Кыргызской Республики», утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2002 года, № 138.

Проблема: 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.

Рекомендация: Во-первых, более реальным является разработка проекта нового Указа Президента КР о деятельности АНК для того, чтобы хоть как-то законодательно оформить ее работу по сохранению межэтнического мира и стабильности.

Во-вторых, 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. Либо инициирования создания депутатской группы «Единство народа Кыргызстана» в ЖК дружески настроенная к АНК КР.

На наш взгляд, тесное взаимодействие АНК и ЖК может помочь в продвижении законодательства в сфере межэтнических отношений.

В соответствии с **Указом Президента КР** «О статусе совета Ассамблеи народа Кыргызстана» изданный от 14 января 1997 года (УП КР № 13) контроль за исполнением был традиционно возложен на отдел социальной политики Администрации Президента Кыргызской Республики.

Только в августе 2010 года в Аппарате Президента Кыргызской Республики был создан специальный Отдел этнической, религиозной политики и взаимодействия с гражданским обществом, который начал плодотворно курировать сферу реализации политики этнического развития.

В Правительстве КР данную сферу курирует отдел социальной политики, специализированного подразделения нет.

В свое время Жогорку Кенеш Кыргызской Республики создал свою временную депутатскую комиссию по расследованию трагических событий 2010 года на юге Кыргызстана, выдавшую три версии расследования: отчет подписанный большинством членов временной комиссии под руководством депутата Т.Мамытова; отчет комиссии подписанный депутатом И.Исаковым и отчет представленный депутатом Ж.Джолдошевой. В настоящее время в ЖК КР специализированного комитета или комиссии нет.

Получается, что Ассамблея народа Кыргызстана является единственной структурной организацией, подчеркиваем **общественной** организацией, на которую возложена работа по консолидации поликультурного и многоязычного общества, формированию сбалансированной политики в сфере межэтнических отношений.

Согласно Положения утвержденного Указом Президента КР от 31 мая 2002 года Ассамблея народа Кыргызстана позиционируется как массовое общественное объединение, ставящее своей целью всемерное содействие укреплению межэтнического согласия, гражданского мира и единства народа Кыргызстана - осуществляет свою деятельность на основании законодательства Кыргызской Республики и собственного Устава, утвержденного Курултаем народа Кыргызстана.

В новом Уставе утвержденном Седьмым Курултаем Ассамблеи народа Кыргызстана от 18 июня 2011 г. – АНК позиционирует себя как Объединение юридических лиц Ассоциация «Ассамблея народа Кыргызстана» в виде юридического лица призванной способствовать консолидации общества на основе общегражданской идентичности, совместной ответственности граждан Кыргызстана за сохранение единства и культурного многообразия страны в целях прогрессивного демократического развития, содействовать укреплению межнационального согласия, гражданского мира, интеграции и единства народа Кыргызстана.

Полное официальное наименование – Объединение юридических лиц Ассоциация «Ассамблея народа Кыргызстана»; сокращенное наименование – АНК.

Полное наименование на государственном языке - «Кыргызстан элинин Ассамблеясы» Ассоциациясы юридикалык жактардын бирикмеси.

Члены Ассоциации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица. Членом Ассоциации «Ассамблея народа Кыргызстана» являются:

а) Общественные объединения, имеющие республиканский статус (исключение могут составлять общественные объединения немногочисленных этносов, местонахождение которых регионально ограничено) и представляющие этнические сообщества. Норма представительства в АНК – одно общественное объединение от каждого этнического сообщества, проживающего на территории Кыргызской Республики.

б) Общественные объединения, имеющие целью выражение интересов этносов Кыргызской Республики, развитие языка, культуры, традиций народа Кыргызстана, содействующие обеспечению общенационального единства народа Кыргызстана, гражданского мира и межэтнического согласия в Кыргызской Республике.

АНК создана в целях:

- консолидации общества на основе общегражданской идентичности, совместной ответственности граждан Кыргызстана за сохранение единства и культурного многообразия страны в целях прогрессивного демократического развития;
- реализации интересов этнических сообществ, образующих вместе с кыргызами народ Кыргызстана;
- обеспечения этнического развития для консолидации населения и укрепления взаимодействия всех слоев гражданского общества;
- сохранения и развития этнической, языковой, культурной самобытности и интеграции этнокультур по формированию духовно-культурной общности народа Кыргызстана;
- создания и развития новых форм взаимодействия этносов на всех уровнях (республиканском, областном, районном, местном), а также утверждения партнерства во всех сферах гражданского общества во имя укрепления единства, согласия и гражданского мира в Кыргызской Республике;
- применения превентивных мер по предупреждению напряженных ситуаций, устранению конфронтации и экстремизма в сфере межэтнических отношений;
- содействия деятельности этнических общественных объединений по соблюдению прав этнических групп и участия их во всех сферах государственной и общественной жизни Кыргызской Республики;
- развития экономической деятельности для ресурсообеспечения АНК и этнических организаций.

АНК имеет право:

- разрабатывать и вносить на рассмотрение Президента Кыргызской Республики, Жогорку Кенеша и Правительства Кыргызской Республики предложения о правах этнических сообществ, сохранении и развитии духовного, нравственного, физического здоровья каждого этноса, его культуры, языка, религии, традиций и обычаев;
- содействовать решению специфических проблем кыргызского этноса в области сохранения его культурного наследия и развития государственного языка;
- изучать и вносить в органы местного самоуправления предложения по решению этнических и межэтнических вопросов;
- участвовать в организации подготовки и проведении общественных экспертиз законопроектов, регламентирующих правовые отношения в сфере межэтнических и межрелигиозных отношений;
- вырабатывать рекомендации по предупреждению и разрешению конфликтных ситуаций в обществе, с учетом практических мер по урегулированию этих разногласий;
- выступать учредителем научно-исследовательских институтов и других учреждений, занимающихся этническими и межнациональными вопросами;
- создавать и учреждать средства массовой информации, фонды, аналитические центры и другие учреждения.

Таким образом, членом Ассоциации «Ассамблея народа Кыргызстана» являются:

- Общественные объединения, имеющие республиканский статус (исключение могут составлять общественные объединения немногочисленных этносов, местонахождение которых регионально ограничено) и представляющие этнические сообщества. При чем норма представительства в АНК – одно общественное объединение от каждого этнического сообщества, проживающего на территории Кыргызской Республики.

В региональных отделениях АНК регистрируются также и районные отделения. Например, в составе Ошского отделения находятся: 14 областных отделений и 5 узбекских районных НКЦ.

Кроме того ограничения касаются организаций выполняющих политические функции – партии, движения и т.д.

Сегодня в составе Ассамблеи народа Кыргызстана находятся: 32 объединения, в том числе 3 региональных объединения:

В состав **Ошского** областного отделения входят – 14 областных объединений и 5 узбекских районных НКЦ.

В состав **Жалал-Абадского** отделения входят - 8 объединений.

В Чуйской области в состав Общественного объединения “Дом Дружбы г. Токмак” входят 15 объединений, создан Совет этнического развития, председателем которого является мэр г.Токмак. Кроме того, в г. Кара-Балта работает Региональный Совет национально-этнических диаспор «Содружество», объединившая 14 филиалов этнических объединений АНК.

Исторически в правление бывших авторитарных режимов большую роль при созыве Курултаев играла Администрация Президента КР, которая приурочивала проведение Курултаев к политически значимым датам и мероприятиям (типа выборов президента или выборов в ЖК), что вызывало жесткую критику самой АНК среди политической оппозиции. В настоящее время Аппарат Президента КР в рамках дальнейшей демократизации развития общества отказывается от такой практики, тем самым избегая критики со стороны политической оппозиции в использовании АНК в «политических целях». Тем не менее, на наш взгляд, государство не сможет провести реформы в укреплении межэтнического согласия без помощи со стороны общества в целом и, в частности устоявшихся общественных организаций каковым является АНК.

Недостатки: Из-за ограниченности ресурсов и возможностей некоторые организации (ЭОО) не провели ни одного мероприятия за прошлый год.

Наблюдается тенденция спада интереса к деятельности Ассамблеи со стороны ряда этнических объединений и напротив, активизация участия в мероприятиях по линии внешних организаций, особенно, посольств. Надо признать, что имеющийся потенциал некоторых крупных организаций используется недостаточно, поэтому необходимо разработать механизмы поощрения и стимулирования деятельности этнических объединений, строящих свою работу на общественных началах, найти объединяющие факторы для выработки у членов АНК чувства причастности к судьбе Ассамблеи.

Совет АНК состоит из 65 человек, большинство из которых за весь срок избрания ни разу не принимали участие в его деятельности, поэтому при избрании Совета желательно руководствоваться не степенью авторитета или влияния отдельных членов, а тем реальным вкладом, который они могут внести в укрепление межэтнических отношений в стране. Это могут быть авторитетные депутаты ЖК, даже руководители областных УВД, представители Совета старейшин, МСУ, женских комитетов, молодежных движений, то есть которые имеют авторитет и влияние в обществе, владеют определенными ресурсами, чтобы влиять на местное сообщество и на местах решать проблемы в межэтнических отношениях.

Беспокоит равнодушное отношение некоторых членов к самой АНК. На наш взгляд, некоторые новые руководители не имеют понятия о работе в общественной, и особенно в межэтнической сфере. Они замкнуты в рамках своей диаспоры, и не видят перспектив развития, не осознают значимость своей работы, практически демонстрируют низкий уровень как руководителей национально-культурных центров, как в центре так и на местах. Создается ощущение, что часть из них находятся в состоянии неопределенности, не развиваются, потому что не знают как это сделать. В этом отношении необходимо их обучать, повышать уровень самой организации, чтобы она могла хотя бы самостоятельно разрабатывать и реализовывать какие-то идеи. Хотя ряд членов Президиума отмечают, что в большей части на это влияет финансирование «Если есть финансирование – то есть соответственно и мероприятия, нет финансирования – то за свой счет что-то проводить не всегда получается».

Необходимо наладить механизм эффективного взаимодействия с ними и если надо то повышать их уровень и кругозор, выработать с ними общую цель. АНК сейчас нужно усилить работу по связям с общественностью, по укреплению информационного и особенно аналитическо-экспертного потенциала.

Необходимо пересмотреть всю деятельность АНК, - начиная с представительства на Курултаях, избрания состава Совета АНК и Президиума (ввести в Совет депутатов ЖК, губернаторов областей, акимов районов, мэров крупных городов, которые могут поддерживать связь с АНК и давать объективную информацию с регионов).

Необходимо добиваться того, чтобы АНК была тесно инкорпорирована, вплетена в формирующуюся систему управления межэтническими отношениями в стране, продумать направления работы в соответствии с «дорожной картой» на 2013 и 2017 года, предусмотреть там такие направления как работа по конфликтным ситуациям и защита прав представителей различных этносов. При чем, не «тонуть» в каждом конкретном случае нарушения прав – на это есть масса правозащитных организаций, а постараться выработать системные механизмы на уровне республики, на уровне местных органов власти при которых данные негативные ситуации были бы вообще невозможны и немислимы.

В целом, в будущем АНК представляется нам как общественная организация, со статусом консультативно-совещательного или координационного органа при Президенте КР, с выстроенной вертикальной структурой системы ответственных за реализацию политики по управлению межэтническими отношениями и языковой политике, предупреждению конфликтов, с активным участием ответственных лиц:

- губернаторов и консультативно-совещательные советы (областные отделения),
- акимов и консультативно-совещательные советы (районные отделения),
- глав айылных округов и Советы этнического развития,
- соответствующих министерств и ведомств (Государственного Агентства по МСУ и по межэтническим отношениям, МОиН, Минкультуры), правоохранительных органов и т.д.

На наш взгляд, возглавить систему управления межэтническими отношениями должен Президент КР как «гарант Конституции», рабочим органом должен стать соответствующий Отдел в Аппарате Президента КР, который должен курировать саму АНК как общественную организацию, взаимодействовать с Государственным Агентством по МСУ и межэтническим отношениям при Правительстве КР (исполнительная власть) и соответствующим Комитетом ЖК или депутатской группой в рамки компетентности которого будут входить вопросы межэтнических отношений.

То есть АНК должна быть в партнерских отношениях с Правительством КР и ЖК в деле управления межэтническими отношениями. Здесь важно взаимодействие, так как государство само по себе не сможет полноценно, без помощи общества навести здесь порядок. АНК тоже не сможет без властных полномочий играть существенную роль в управлении межэтническими отношениями.

Но есть, на наш взгляд, изящное решение обходящие проблемы разнокалиберного статуса основных игроков: Президент КР должен возглавить АНК, и иметь несколько заместителей: первый заместитель – из числа руководства АНК, один – от Государственного Агентства по МСУ и межэтническим отношениям, один из числа вице-спикеров, или руководителей профильного Комитета ЖК, или руководитель инициированной депутатской группы «Единство народа Кыргызстана».

Преимущество АНК перед государственными структурами в поддержке общества и ее сильные позиции на местах, в этом отношении необходимо поддержать инициативу открытия региональных отделений во всех областях и районах страны. В айылных округах целесообразно создание СЭРов как низовых подразделений АНК.

Результаты поездки показали, что, к сожалению, как в органах управления (госадминистрации), так и в региональных отделениях АНК необходимо проводить систематическую учебу по повышению уровня знаний по снижению межэтнической напряженности, стабилизации и нормализации межэтнических отношений. В этом отношении центральные органы АНК могли бы оказать методологическую помощь регионам в овладении знаний, путем проведения тренингов, семинаров и других

мероприятий повышающих уровень знаний о бесконфликтных способах разрешения межэтнических конфликтов.

Отношения центральных органов АНК и ее региональных отделений необходимо строить на партнерских отношениях, чувствуется специфика регионов и все мероприятия необходимо планировать с учетом этой специфики.