

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ МУЛЬТИКУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

М.М. Рудова – зам. начальника УМО

Кыргызстану весьма важен опыт стран демократии, который дает большое многообразие практики по разрешению проблем национальных меньшинств, их защиты, сохранения и развития национальной культуры, использования национальных языков в официальном делопроизводстве и судопроизводстве. Значительное внимание в государственной политике стран Запада уделяется социальным и экономическим программам по поддержке меньшинств, в том числе предоставление налоговых льгот, охрана среды обитания, финансирование государством этнической прессы и телевидения.

Важным итогом второй мировой войны явилось осознание международным сообществом необходимости международно-правового регулирования прав и свобод национальных меньшинств. 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.

Основополагающими международно-правовыми документами ООН в рассматриваемом вопросе являются:

- *Всеобщая декларация прав человека, 1948 г.;*
- *Конвенция по предупреждению и наказанию преступления геноцида, 1948 г.;*
- *Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965 г.;*
- *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, 1966 г.;*
- *Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.;*
- *Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 1992 г.*

Необходимо помнить, 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 этноменьшинства становятся восприимчивыми к идее, так называемого, “гражданского” общества.

Меньшинство – это национальная, этническая, религиозная или языковая группа, отличающаяся от других групп на территории суверенного государства.

В международной практике широко используется понятие национальное, этническое, религиозное или языковое меньшинство. 1 фев-

раля 1995 г. в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) была принята “Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств”. Данная конвенция является первым многосторонним правовым обязательным актом, посвященным защите национальных меньшинств в целом. Конвенция запрещает любую дискриминацию, основанную на принадлежности к национальному меньшинству. Вместе с тем, Конвенция предоставляет особые права национальным меньшинствам, в частности. Это касается прав на сохранение и развитие их культуры и сохранения основных элементов их самобытности, а именно: религии, языка, традиции и культурного наследия. Согласно Конвенции государства-участники должны создать необходимые условия для эффективной деятельности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, социальной и экономической жизни и ведении государственных дел. В Конвенции указывается, что защита лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, осуществляется индивидуально и вместе с другими гражданами. Нужно отметить, что и в данной Конвенции, как и в других международных документах, понятие “национальные меньшинства” отсутствует по политическим причинам, поскольку термин не нашел одобрения государств-участниц, членов Совета Европы.

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 государства прав и свобод. Во многом действенность правовых механизмов обеспечения и защиты прав национальных меньшинств определяется степенью зрелости гражданского общества, его приверженности идеалам демократии, правосознанием граждан и государственных чиновников, их готовностью не только создавать, но и соблюдать законы, защищающие права лиц, относящихся к национальным меньшинствам. Современное международное право устанавливает обязанность государства обеспечивать лицам, принадле-

жащим к национальным меньшинствам, права, свободы и возможности для развития, равные тем, которыми пользуется большинство населения страны или ее территориального подразделения. Это, в частности, закреплено в нормах, содержащихся в Международном пакте о гражданских и политических правах, который справедливо относят к числу актов, устанавливающих общепризнанные принципы и нормы международного права.

Среди международных документов, принятых европейскими межгосударственными организациями, определяющими и конкретизирующими права человека и гражданина, ведущее место занимает Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, подписанный в Хельсинки в 1975 г. В этом документе в качестве принципов, которыми государства-участники обязались руководствоваться во взаимных отношениях, закреплено не только уважение к правам человека и гражданина, но и уважение к правам лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, принятом в 1990 г., 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”. Этот документ разъясняет некоторые основные принципы, которые охватывают широкий спектр вопросов, среди прочего:

- ✓ *недискриминация;*
- ✓ *поощрение эффективного равенства;*
- ✓ *поощрение условий сохранения и развития культуры, сохранение религии, языка и традиций;*
- ✓ *свобода собраний, ассоциаций, слова, мысли, совести и религии;*
- ✓ *свобода языка;*
- ✓ *образование;*
- ✓ *контакты через границы;*
- ✓ *международная и трансграничная кооперация;*
- ✓ *участие в общественной жизни;*
- ✓ *запрещение принудительной ассимиляции.*

В Парижской хартии для новой Европы, подписанной в том же 1990 г., главы европейских государств сочли необходимым подробней остановиться на правах национальных меньшинств. В хартии сказано: “Исполненные решимости способствовать богатому вкладу национальных меньшинств в жизнь наших обществ, мы обязуемся и впредь улучшать их положение. Мы вновь подтверждаем нашу глубокую убежденность в том, что дружественные отношения между нашими народами, а также мир, справедливость, стабильность и демократия требуют того, чтобы этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств была защищена и чтобы создавались условия для поощрения этой самобытности. Мы заявляем, что вопросы, касающиеся национальных меньшинств, могут решаться удовлетворительным образом только в демократических и политических рамках. Мы признаем далее, что права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, должны полностью уважаться как часть всеобщих прав человека”. Необходимо подчеркнуть, что Парижской хартией была подтверждена неразрывная связь прав национальных меньшинств с всеобщими правами человека, демократией, стабильностью и миром.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в 1950 г. и содержащая обязывающие государства правовые нормы, включает статью, запрещающую дискриминацию кого бы то ни было по различным признакам, в том числе по принадлежности к национальным меньшинствам. В последующие годы Советом Европы были приняты Европейская хартия о региональных языках и языках национальных меньшинств (1952г.) и Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (1955 г.), развивающие положения Конвенции о защите прав и основных свобод. Рамочная Конвенция содержит ряд позитивных норм, обеспечивающих права национальных меньшинств и относит защиту национальных меньшинств к сфере международного сотрудничества.

Одним из последних актов, непосредственно имеющих отношение к правам национальных меньшинств, явился одобренный в ноябре 2000 г. Комитетом министров Совета

Европы и открытый для подписания Протокол №12 к Конвенции о защите прав и основных свобод, который подтвердил общее запрещение дискриминации при пользовании любым признанным законом правом, включая право принадлежности к национальным меньшинствам.

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 ряде европейских государств действуют законы, направленные на обеспечение прав проживающих в них национальных меньшинств.

Таким образом, положение этнических меньшинств в международной практике оценивается на основании таких критериев:

- ✓ количество этнических меньшинств (% соотношение);
- ✓ 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 (% соотношение).

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* (г. Москва, 21 октября 1994 г.), *Меморандум о сотрудничестве в области миграции* (г. Алматы, 8 июля 1994 г.).

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:

1. В подписанных документах декларируется приверженность основным гражданским и политическим, экономическим, социальным и культурным правам национальных меньшинств, включая право на социальное обеспе-

чение, образование, 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 правом применения еще не создан.

В этой связи, с учетом особенностей транзитного общества, характеризуемого распадом прежних связей и нестабильностью всего спектра общественных отношений, есть необходимость в разработке концепции прав и свобод человека, учитывающей региональную специфику проблем и способы их разрешения. Непосредственным объектом изучения являются законы и подзаконные акты нашего государства с начала 90-х годов, направленные на обеспечение межэтнического равенства, признание и уважение прав национальных меньшинств, в том числе, на развитие языка и культуры. 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.*
- *Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации.*

Кыргызская Республика приняла на себя соответствующие обязательства по имплементации международных стандартов в национальное законодательство и правоприменительную практику.

Национальное законодательство Кыргызстана не дает собственного определения понятий “расовая дискриминация” и “национальное меньшинство”. Однако в новой редакции Конституции Кыргызской Республики, принятой Жогорку Кенешем (парламентом) 8 ноября 2006 г. содержатся нормы, исключаящие расовую дискриминацию в конвенционном понимании как “любого различия, исключе-

ния, ограничения или предпочтения, основанного на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющего целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни”. Так, например, согласно ст. 5 Конвенции, каждый человек “без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения имеет право на равенство перед законом, включая равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие”.

Конституция Кыргызстана не только признает, но и гарантирует права и свободы человека. При этом права и свободы признаются абсолютными и неотчуждаемыми, принадлежащими каждому от рождения.

Отсутствие законодательного определения понятий “дискриминация”, “расовая дискриминация”, а также специального антидискриминационного законодательства препятствует системному и всестороннему, более полному обеспечению и защите прав национальных меньшинств. Принятие специального Закона о защите прав национальных меньшинств и лиц, себя к ним относящих, способствовало бы формированию более четкой государственной политики в сфере межэтнических отношений, повысило бы уровень ответственности всех субъектов межэтнических правоотношений за свои действия (бездействия).

Кыргызстан является участником *Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам* от 21 октября 1994 г., принятой в рамках СНГ. Это значит, что Кыргызстан должен руководствоваться определением лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, приведенным в ст. 1 данной Конвенции. “Принадлежащими к национальным меньшинствам признаются лица, постоянно проживающие на территории Договаривающейся Стороны и имеющие ее гражданство, которые по своему этническому происхождению, языку, культуре, религии или традициям отличаются от основного населе-

ния данной Договаривающейся Стороны”. При этом каждая из Договаривающихся Сторон должна гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гражданские, политические, социальные, экономические, культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и ее законодательством (ст. 3 Конвенции).

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 г.. Согласно ст. 1 данной Декларации, государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности. Согласно ст. 2 государства принимают надлежащие законодательные и другие меры для достижения этих целей. Также наряду с перечисленными документами, Кыргызстан ратифицировал “*Рамочную Конвенцию по защите национальных меньшинств*”.

Государственным языком Кыргызстана является кыргызский. Конституция Кыргызстана закрепляет официальный статус русского языка, (данная норма содержится в ст. 5 Конституции Кыргызстана. При этом Конституция Кыргызстана гарантирует сохранение, равноправие и свободное развитие и функционирование русского и всех других языков, которыми пользуется население республики. Не допускается ущемление прав и свобод граждан по признаку незнания или не владения государственным языком (ст. 5). Однако следует сказать, что фактически, в Кыргызстане идет снижение статуса языков национальных меньшинств и сужение поля их использования.

Язык этнических меньшинств больше не может быть принят в качестве языка делопроизводства в местных органах власти и на предприятиях. Правда, следует отметить, уголовно-процессуальное, гражданское процессуальное и иное законодательство Кыргызстана содержат нормы, направленные на обеспечение языкового равенства и установление соответствующих процедур во взаимоотношениях

с гражданами, не владеющими государственным либо официальными языками. В Кыргызстане принят Указ Президента КР от 2 апреля 2004 г. “О дальнейшем совершенствовании государственной политики по развитию двуязычия (билингвизма) и мерах по созданию необходимых условий для эффективного функционирования государственного и официального языков Кыргызской Республики”.

Законодательство Кыргызстана гарантирует гражданам свободу выбора языка обучения, а в местах компактного проживания национальных меньшинств – на их родном языке.

Характерной особенностью Кыргызстана является малая доля представителей этнических групп, владеющих государственным языком страны проживания, и в то же время значительная часть представителей титульной нации и этнических групп владеет русским языком.

К сожалению, многие антидискриминационные правовые нормы Конституции и законов не работают по причине своей низкой востребованности. Во-первых, их реализация не обеспечена всем необходимым комплексом подзаконных актов, отвечающих буквальному смыслу и духу нормы Конституции или соответствующего закона. Во-вторых, не сформирован понятный, эффективный и доступный механизм реализации правовых норм. Отсутствуют необходимые процедуры реализации прав, предупреждения и установления фактов дискриминации восстановления нарушенных прав и привлечения виновных лиц к ответственности. В-третьих, отсутствие соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику, осложняется недостаточной юридической осведомленностью граждан и государственных чиновников, нежелание открыто обсуждать и решать вопросы этнической дискриминации.

Таким образом, можно констатировать, что рычаги управления межэтническими отношениями еще не выработаны, республика находится только на пути разработки правовой базы для развития межэтнических отношений, но принципиально и существенно при этом ориентация на международно-правовые акты и документы, на основе которых формируется инструментарий мультикультурной политики суверенного Кыргызстана.