

КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ УКРЕПЛЕНИЯ ТОЛЕРАНТНОСТИ В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ



Л. А. ПРОКОПЕНКО,
заместитель Заведующего Секретариатом Ассамблеи
народа Казахстана Администрации Президента
Республики Казахстан, к.и.н.

В статье раскрывается специфика казахстанской модели межэтнической толерантности и общественного согласия Президента Н. А. Назарбаева, место и роль Ассамблеи народа Казахстана в государственной этнополитике. Обозначена корреляция казахстанского опыта обеспечения прав этнических групп и международных демократических стандартов. Отмечены основные направления международного сотрудничества Казахстана по вопросам межэтнических отношений, диалога цивилизаций и сближения культур.

Ключевые слова: толерантность, казахстанский путь, политика мира и согласия, Назарбаев, Ассамблея народа Казахстана, ОБСЕ, ООН, национальные меньшинства, интеграция, самобытность.

Казахстан известен в мире как одна из немногих стран, в которой сформировалась эффективная модель межэтнической толерантности и общественного согласия. Это позволяет стране уверенно созидать свое будущее, превратив полиэтничность и поликонфессиональность общества в стратегический ресурс развития.

Государство, с территорией равной Западной Европе, занимает девятое место в мире по площади, демонстрируя то, что аналитики называют «феноменом казахского экономического и социального чуда».

В самом Казахстане этому феномену нашли другое определение – «казахстанский путь».

Специфику этого понятия Глава государства Н. А. Назарбаев емко сформулировал в виде запоминающихся словосочетаний: «без правых и левых», «сначала экономика – потом политика», «сильный бизнес – сильное государство», «поэтапная и последовательная демократизация», «внутриполитическая стабильность и консолидация общества», «толерантность – норма политической культуры».

Общественное согласие, политическая стабильность, казахстанский патриотизм являются основополагающими конституционными принципами. Одиннадцать статей Конституции Казахстана содержат нормы, регулирующие сферу межэтнических и межконфессиональных отношений.

Сформировалась казахстанская модель межэтнической толерантности и общественного согласия Президента Н. А. Назарба-

ева. Такое название наиболее полно отражает его огромный личный вклад в стабильность и мир в Казахстане.

«К единству – через многообразие» – такова формула межкультурного диалога и межэтнических отношений, составляющая основу государственной этнополитики Казахстана. В Казахстане созданы все условия для развития культуры, традиций и языков всех этносов на основе деятельности Ассамблеи народа Казахстана, созданной в 1995 г.

Ассамблея является консультативно-совещательным органом, куда входят свыше 400 представителей всех этнических групп Казахстана. Ее деятельность регулируется Конституцией РК (1995 г.), Законом РК «Об Ассамблее народа Казахстана» (2008 г.), Положением об Ассамблее народа Казахстана.

Председателем Ассамблеи является Президент страны, гарант Конституции Казахстана Нурсултан Абишевич Назарбаев. Этим определен ее особый высокий статус.

Высшим органом Ассамблеи является сессия, которая проходит под председательством Президента страны. Все ее решения обязательны для рассмотрения государственными органами.

Одной из особенностей Ассамблеи, как конституционного органа, является гарантированное представительство в Парламенте страны. 9 депутатов Мажилиса от Ассамблеи представляют интересы всех этносов страны. В регионах структуру Ассамблеи возглавляют акимы областей.

Представители этнических групп выступают не в качестве национальных меньшинств, как зафиксировано в некоторых международных стандартах, а являются полноправной и неотъемлемой частью единого народа Казахстана.

Культурно-историческим стержнем полиэтничия Казахстана выступает казахский народ, его историческая ответственность, государственный язык и независимость Казахстана в его исконных территориях.

Принципиальная позиция заключается в том, что использование этнических вопросов в политических целях недопустимо, это закреплено в Конституции страны.

Политика в сфере межэтнических отношений строится в строгом соответствии с международными стандартами. Казахстан присоединился к более 160 базовым международным правовым документам в сфере прав человека.

Для политики Казахстана в сфере межэтнических отношений характерны следующие общепризнанные международные черты:

- осуществляется поддержание регулярных и тесных контактов государственных органов с представителями этносов;
- государство полностью информировано о проблемах всех этнических групп, проживающих на территории РК;
- этнические меньшинства имеют возможность непосредственного доступа к органам власти и управления;
- налажены каналы осуществления обратной связи с этносами. Обеспечение реализации прав этнических меньшинств, представительство их интересов в законодательном органе страны во всем мире является одной из важных задач современных демократических государств.

Международная практика предусматривает достаточно широкий набор механизмов и инструментов обеспечения парламентского представительства этнических групп, которые могут быть адаптированы к конкретным этнодемографическим и этносоциальным условиям и параметрам различных стран.

Так, система обязательств Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в области человеческого измерения предусматривает следующие возможности такого представительства.

Согласно Итоговому документу Венской встречи государств-участников ОБСЕ 1986 г., государство-участник предпринимает непрерывные усилия по осуществлению положений Заключительного акта и мадридского Итогового документа, касающихся национальных меньшинств. В частности, государства-участники будут защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории. Они будут уважать свободное осуществление прав лицами, принадлежащими к таким меньшинствам, и обеспечивать их полное равенство с другими¹.

Наиболее полные и комплексные обязательства ОБСЕ в отношении прав меньшинств были определены на Копенгагенском совещании 1990 г. На этом совещании государства-участники договорились «принимать, в случае необходимости, специальные меры с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществ-



Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун. Астана. 7 апреля 2010 г.

лении прав человека и основных свобод» (параграф 31)².

Копенгагенский документ (1990 г.) предусматривает, что вопросы, относящиеся к национальным меньшинствам, могут быть удовлетворительным образом решены только в демократических политических рамках, основанных на верховенстве закона, в условиях функционирования независимой судебной системы. Эти рамки гарантируют полное уважение прав человека и основных свобод, равные права и положение всех граждан, свободное выражение всех их законных интересов и чаяний, политический плю-



Встреча АНК с Генсеком ООН. 7 апреля 2010 г.

¹Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения. Том II. Сборник документов в хронологическом порядке. Warsaw.: ОБСЕ/БДИПЧ. 2006. С. 53.

²Там же. С. 87.

рализм, социальную терпимость и выполнение правовых норм, ставящих эффективные препятствия на пути злоупотребления государственной властью.

В поощрении терпимости, культурного многообразия и в решении вопросов, относящихся к национальным меньшинствам, признается роль неправительственных организаций, включая политические партии, профсоюзы, организации по правам человека и религиозных групп.

Особо подчеркивается, что уважение прав лиц, принадлежащих к этническим группам, как части общепризнанных прав человека, является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии. Это подразумевает, что представители этнических групп имеют право полностью и эффективно осуществлять свои права человека и основные свободы без какой-либо дискриминации и в условиях полного равенства перед законом.

Документом предусмотрено право лиц, принадлежащих к этническим группам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств, а также признают особую важность развития конструктивного сотрудничества между ними по вопросам национальных меньшинств.

Особо подчеркивается роль государства в содействии формирования климата взаимного уважения, понимания, сотрудничества и солидарности между всеми лицами, проживающими на его территории, без различия этнического происхождения или религии, стремление поощрять решение проблем с помощью диалога, основанного на принципах верховенства закона.

Интересными представляются мнения, отраженные в Докладе совещания экспертов ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств, которое прошло в Женеве в 1991 г.³ По мнению экспертов, в тех случаях, когда вопросы, касающиеся положения национальных меньшинств, обсуждаются в их странах, им самим следует предоставлять возможность эффективно участвовать в этом процессе в соответствии с процедурами принятия решений каждого государства.

Эксперты особо отмечают, что должны быть предприняты специальные усилия с целью решения конкретных проблем конструктивным образом и на основе диалога посредством переговоров и консультаций, чтобы улучшить положение лиц, принадлежащих к этническим группам.

Исходя из того, что государства должны создавать условия для обеспечения равной возможности лицам, принадлежащим к этническим группам, эффективно участвовать в государственной жизни, экономической деятельности и развитии их обществ, эксперты ОБСЕ, тем не менее, отмечают разнообразие и различие конституционных систем разных государств, в результате чего использование одного какого-либо общего подхода не является обязательным.

В докладе отмечены такие подходы как: консультативные и директивные органы, в которых представлены меньшинства; выборные органы и ассамблеи по делам национальных меньшинств; самоуправление национального меньшинства в тех аспектах, которые касаются его самобытности, в ситуациях, когда не существует автономии на территориальной основе; поощрения усилий по установлению межобщинных отношений на низовом уровне и другие.

³Там же. С.109-119.



IV заседание Берлинского Европейского Клуба. Берлин, ФРГ. 13 декабря 2012 г.

Хельсинкский документ «Вызов времени перемен», принятый по итогам встречи на высшем уровне в 1992 г.,⁴ отмечает необходимость активизации усилий в отношении реализации прав представителей этнических групп, включая право участвовать в политической, экономической, социальной и культурной жизни, в том числе в работе директивных и консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях, в рамках политических партий и ассоциаций.

Пункт 24 раздела VI Хельсинкского документа (1992 г.) обязывает государства-участники ОБСЕ обеспечивать этносам «право участвовать в полной мере в политической жизни своих стран, в том числе на основе демократического участия в работе консультативных органов на национальном, региональном и местном уровнях». Такие органы могут быть постоянными или целевыми, могут относиться к законодательной или исполнительной ветви власти либо функционировать при них или независимо от них.

Поскольку в условиях существования разнородных взглядов и интересов ни одна избирательная система не может быть признана нейтральной, государствам следует избирать ту систему, которая в их конкретных обстоятельствах обеспечивала бы максимально представительный характер правления. Это особенно важно для лиц, принадлежащих к этническим группам, которые в противном случае могли бы оказаться лишеными адекватного представительства. В государствах ОБСЕ применяются различные формы – голосование более чем за одного кандидата от различных партий; «кумулятивная система», при которой избиратели могут подавать более одного голоса за предпочитаемого ими кандидата.

В соответствии с Лундскими рекомендациями по эффективному участию национальных меньшинств в государственной жизни (1999 г.)⁵ государствам-участникам ОБСЕ следует принять, в случае необходимости пропорционального представительства, включая,

⁴Там же. С.143-167.

⁵Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественно-политической жизни. <http://www.assembly.kz/pravovaya-baza-ank.html>. 11.11.2011 г.



Посещение Лицея им. Н. А. Назарбаева, г. Грозный. Май 2012 г.

«преференциальное голосование», при котором избиратели располагают кандидатов в порядке своего предпочтения; «систему открытых списков», при которой избиратели могут высказать предпочтение тому или иному кандидату из партийного списка, а также голосовать за партию, «систему смешанного выбора», и специальные законодательные акты, способствующие вовлечению национальных меньшинств в процесс принятия государственных решений на центральном, региональном и местном уровнях (статьи 6 и 11).

Достижению этой цели может способствовать, например, выделение определенного числа мест в директивных органах или принятие специальных мер по участию представителей меньшинств в государственной службе (статья 6). Рекомендации также требуют от государств-участников учреждать совещательные или консультативные органы, которые служили бы каналами ведения диалога между государственными властями и национальными меньшинствами (статья 12). Согласно рекомендациям, могут создаваться и специальные органы.



Гражданский Форум по вопросам толерантности СВМДА. Сентябрь 2012 г.

В рамках стандартов ООН особо выделяется Международная конвенция по ликвидации всех форм расовой дискриминации, которая содержит положение, указывающее на важность эффективных мер по защите меньшинств. Статья 2 (2) этой Конвенции обязывает государства-участников, «когда обстоятельства этого требуют», принимать «особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод».

Статья 1(4) Конвенции гласит, что принятие особых мер с целью обеспечения прогресса прав некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц «не рассматривается как расовая дискриминация», при условии, что они не ведут к «сохранению особых прав» для различных групп и что они не будут оставлены в силе «по достижении тех целей, ради которых они были введены»⁶.

Казахстан, формируя собственную модель обеспечения прав этнических групп – модель межэтнической толерантности и общественного согласия Нурсултана Назарбаева, выработал и закрепил в Конституции, законах и иных актах действующего законодательства, собственные уникальные механизмы представительства интересов и обеспечения прав представителей этнических групп в основе которых выступает Ассамблея народа Казахстана.

Само создание и функционирование Ассамблеи, ранее как консультативно-совещательного органа, в настоящее время – особого конституционного органа, государственно-общественного института, образующего диалоговую площадку институтов гражданского общества, этнических групп, государства, общественно-

⁶Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов. Под общей редакцией доктора политических наук Е. Л. Тугжанова. Астана. 2012. С. 341.



Поездка делегации АНК в Саудовскую Аравию. Ноябрь 2009 г.

сти в широком смысле слова, является выполнением целого ряда международных обязательств и воплощением демократических стандартов в сфере обеспечения прав этнических меньшинств.

В данном формате, имея максимально высокий конституционно-правовой статус, Ассамблея может рассматриваться как «специальная мера с целью гарантировать лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, полное равенство с другими гражданами в осуществлении прав человека и основных свобод». С другой стороны Ассамблея призвана «защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств» на территории Казахстана.

На практике в работе Ассамблеи реализуется также «право лиц, принадлежащих к этническим группам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности», а равным образом «осуществляется развитие конструктивного сотрудничества между этническими группами» по их специфическим вопросам.

Направлением деятельности Ассамблеи, которое особенно важно в контексте выполнения международных стандартов и обязательств Казахстана, является интегративная функция, обеспечение интеграции казахстанских этнических групп в единый народ.

С другой стороны, Ассамблея выполняет и ярко выраженную функцию представительства интересов этнических групп страны, причем на высшем государственном уровне – Президента Казахстана.

Казахстанская модель межэтнической толерантности и общественного согласия Н. Назарбаева, политика мира и общественного согласия Казахстана включены в международную повестку дня. Модель Нурсултана Назарбаева презентована в Организа-

ции Объединенных Наций, на крупных международных форумах ОБСЕ в Копенгагене, Вене, Женеве, Нью-Йорке.

В год председательства Казахстана в ОБСЕ, в 2010 г., активное продвижение идей межэтнической и межрелигиозной толерантности стало основным в международной повестке дня Ассамблеи.

В Астане проведена Конференция по толерантности и недискриминации. На специальном мероприятии ООН в Нью-Йорке 22 апреля 2011 г. казахстанская модель была представлена вниманию государств-членов ООН и Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну, который в ходе визита в Казахстан специально ознакомился с работой Ассамблеи и отметил, что принципы Ассамблеи в полной мере сочетаются с принципами ООН.

По инициативе нашего Президента 2010 год объявлен ЮНЕСКО Международным годом сближения культур, а сегодня реализуется программа международного десятилетия сближения культур на 2013-2022 гг., инициированная Казахстаном и поддержанная 67-ой Генеральной Ассамблеей ООН.

В целом Ассамблее народа Казахстана удалось продемонстрировать весомый вклад Казахстана в международный опыт взаимодействия культур и цивилизаций, а также передать партнерам по ОБСЕ накопленный опыт в качестве апробированного механизма гармонизации межэтнических отношений.

Не случайно эта работа прошла под девизом четыре «Т» – «trust» (доверие), «tradition» (традиции), «transparency» (транспарентность) и «tolerance» (толерантность).

Эта формула в полной мере соответствует внутреннему содержанию, духу и идее политики мира и согласия Казахстана.

По словам Президента Н. А. Назарбаева, «понятие Дух Астаны, которое уже входит в мировую историю, станет символом всеобщего стремления к мироустройству, основанному на принципах

доверия, согласия, толерантности и единства в многообразии»⁷. Казахская модель стала одним из направлений работы Ассамблеи и Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, с которым подписано соглашение о сотрудничестве.

Соглашения по развитию межкультурного диалога и народной дипломатии, продвижению толерантности подписаны с Ассамблеями России, Кыргызстана.

Развивается взаимодействие с Берлинским Евразийским Клубом, европейской Международной Ассоциацией развития образования, международным фондом Ф. Эберта, Центром Евразии Стамбульского университета в области диаспоральной политики и другими организациями.

Важным проектом Ассамблеи по азиатскому вектору стал ежегодный Гражданский Форум по вопросам толерантности стран СВМДА. Он работает в направлениях информационного обмена, распространения опыта, развития диалога и научного обмена по всему спектру проблем.

Одним из направлений АНК на пути к культуре мира являются программы ЮНЕСКО по развитию института медиации. Под эгидой Ассамблеи в 2011 г. создан Международный центр медиации в Казахстане.

Ассамблея как институт народной дипломатии открывает широкие перспективы межкультурного диалога, обозначения возможных направлений сотрудничества институтов гражданского общества.

Сегодня опыт Ассамблеи народа Казахстана широко востребован на постсоветском пространстве. В ноябре 2013 г. создана Ассамблея национальностей Украины, куда вошли 50 национальных обществ, включая Конгресс Венгров Украины, Еврейский Форум Украины, украинский Центр тюркоязычных народов, Объединенный Конгресс Азербайджанцев Украины, Общество Крымских Азербайджанцев, Конгресс Гагаузов Украины и другие общества этносов, проживающих в стране.

Кыргызстан предпринял серьезные усилия по институциональному реформированию всей системы этнополитики, в том числе Ассамблеи народов Кыргызстана, после тщательного изучения казахстанского опыта и серии консультаций в Секретариате Ассамблеи народа Казахстана.

Вместе с тем, международный опыт этнополитики показывает, что в большинстве случаев в разных странах, структуры, целенаправленно занимающиеся формированием толерантности и общественного согласия, являются неправительственными организациями, в то время как в Казахстане Ассамблея является важным элементом «президентской вертикали».

Не случайно Елбасы, Президент Нурсултан Абишевич Назарбаев, выдвинул ряд инициатив глобального характера, направленных на формирование нового миропорядка. В частности, инициатива G-GLOBAL предлагает миру позитивную альтернативу хаотичной динамике смены глобальных парадигм развития. Она включает пять простых и ясных принципов: эволюция и отказ от революционных изменений в политике; справедливость, равенство, консенсус; глобальная толерантность и доверие; глобаль-

ная транспарентность; конструктивная многополярность.

Именно данные принципы апробированы на деле и доказаны всей историей Независимого Казахстана, принципами политики мира и согласия, работой Ассамблеи народа Казахстана, которая олицетворяет реализацию принципов и идеи G-GLOBAL в нашей стране.

Сегодня Ассамблея народа Казахстана выступает в качестве неполитического механизма общенациональной консолидации. На XX сессии Президент Н. А. Назарбаев назвал Ассамблею важнейшим общегражданским, надполитическим и общенародным институтом, прочным фундаментом стабильности и общественного согласия.

Указом Главы государства принят новый стратегический документ в области межэтнических отношений – Концепция развития Ассамблеи до 2020 г.

Это программа развития межэтнических отношений на среднесрочный период, главной целью которой является общественное согласие и национальное единство.

В этом контексте общая задача государства, институтов гражданского общества, масс-медиа заключается в том, чтобы профессионально, компетентно и уверенно формировать в обществе атмосферу доверия, общественного согласия и понимание того простого факта, что Ассамблея семнадцати миллионов граждан – это и есть результат выработки общих ценностей, целей и задач, объединительных начал и мобилизующей энергетики, устремленной в будущее.

Л. А. Прокопенко: Халықаралық мәнмәтінде толеранттықты нығайтудың қазақстандық тәжірибесі.

Мақалада Елбасы Н. Ә. Назарбаевтың этносаралық толеранттылық пен қоғамдық келісімінің қазақстандық үлгісінің ерекшелігі, Қазақстан халықтары Ассамблеясының орны мен рөлі ашылады. Этникалық топтардың құқығы мен халықаралық демократиялық стандарттарды қамтамасыз етудің қазақстандық тәжірибесінің корреляциясы көрсетілген. Этносаралық қатынастар, өркениеттердің диалогі және мәдениеттердің жақындасуы мәселелері бойынша Қазақстанның халықаралық ынтымақтастығының негізгі бағыттары атап көрсетілген.

Түйінді сөздер: толерантты, Қазақстандық жол, бейбітшілік пен келісім саясаты, Н. Ә. Назарбаев, Қазақстан халықтары Ассамблеясы, ЕҚЫҰ, БҰҰ, аз ұлттар, интеграция, өзіндік болмысы.

L. Prokopenko: Kazakhstani experience in promoting tolerance in an international context.

The article reveals the specifics of the Kazakh model of interethnic tolerance and social harmony by President N.A. Nazarbayev, its place and role of the Assembly of People of Kazakhstan in the state ethnic policy. Moreover here is denoted the correlation of Kazakhstani experience to ensure the rights of ethnic groups and international democratic standards. Besides key areas of international cooperation of Kazakhstan on ethnic relations, dialogue of civilizations and the Rapprochement of Cultures are highlighted.

Keywords: tolerance, Kazakhstani way, policy of peace and concord, Nazarbayev, the Assembly of people of Kazakhstan, the OSCE, the UN, minorities, integration, identity.

⁷Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на XVI сессии Ассамблеи народа Казахстана 20 октября 2010 года // Казахская правда. 2010. 21 октября.