Ю.В. Якушева

Этнополитика и межнациональные отношения в Республике Казахстан в начальный период государственной независимости

Ethno-politics and ethnic relations in the Republic of Kazakhstan in the initial period of independence

Аннотация: В статье рассмотрены основные этапы формирования национального законодательства в сфере этнической интеграции и конфессиональных отношений в Республике Казахстан. В результате анализа политико-правого регулирования межэтнической сферы республики в первые годы независимости РК выявлены основные особенности формирования и развития казахстанской модели межнационального взаимодействия.

Summary: The article describes the main stages in the formation of national legislation in the field of integration of ethnic and confessional relations in the Republic of Kazakhstan. An analysis of the political and legal regulation of the sphere of inter-ethnic republic in the early years of independence, Kazakhstan identified the main characteristics of the formation and development of the Kazakh model of interethnic interaction.

Ключевые слова: Государственная национальная политика; межэтнические отношения в Казахстане; межнациональные конфликты на постсоветском пространстве.

Keywords: State national policy; ethnic relations in Kazakhstan; ethnic conflicts in the former Soviet space.

В мировой практике выработаны различные подходы и государственно-правовые инструменты поддержания межэтнического и межконфессионального диалога[1]. Однако казавшиеся универсальными модели государственного регулирования взаимоотношений между представителями разных этносов и создания условий для удовлетворения их культурно-языковых

Якушева Юлия Викторовна
Москва,
Российская Федерация
Научный сотрудник
кафедры истории стран ближнего зарубежья исторического факультета МГУ
им. М.В. Ломоносова
yu-yakusheva@mail.ru

Yakusheva Yulia
Moscow,
Russian Federation
Research associate
Chair of the History Department of CIS MSU Lomonosov
yu-yakusheva@mail.ru

[1] Одним из путей решения проблем межэтнической сфере выступает механизм автономизации, регионализации или федерализма. Территориальный принцип определяет наличие у крупных, компактно проживающих этнических групп право на самоуправление, а небольшим по численности – реального участия в управлении на региональном уровне. Таким территориальным образованием является, например, населенные шведами Аландские острова в Финляндии, островные и приграничные области Италии и т.д. Территориальное устройство Швейцарии также отражает особенность ее этнического состава. Высокая самостоятельность швейцарских кантонов, которые по этническому составу однородны, в сочетании с гарантиями представительства на федеральном уровне и с учетом интересов всех этнических групп обусловила возможность достижения межэтнической гармонии в стране.

запросов в последние годы проявляют недостаточную эффективность. Показательным примером в этом отношении является кризис политики мультикультурализма, с которым столкнулись некоторые страны Западной Европы[2].

В связи с этим актуальным становится поиск альтернативных подходов к построению межнационального и межконфессионального диалога в полиэтническом обществе. В этом отношении интересным и самобытным представляется казахстанский опыт сохранения межэтнической толерантности.

Республика Казахстан в начале 1990-х годов на фоне «экономической разрухи» и социальной нестабильности оказалась перед лицом серьезной угрозы возникновения системной напряженности в межэтнической сфере. Опыт этих лет продемонстрировал негативные сценарии в ряде республик бывшего Советского Союза, связанные необходимостью урегулировать полномасштабные межэтнические конфликты. Ош, Фергана, Баку, Сумгаит, Нагорный Карабах, Приднестровье… Многие предсказывали, что Казахстан с его полиэтническим составом населения неизбежно пополнит данный список. Так, известный американский государственный деятель и политолог Збигнев Бжезинский в своей книге «Великая шахматная доска» причислил Казахстан к «Евразийским Балканам» – странам, в которых наиболее вероятен раскол по этноконфессиональному признаку[3].

Эти обстоятельства со всей очевидностью подтверждают, насколько важной и актуальной задачей для руководства Казахстана являлось создание эффективного механизма поддержания межнационального и межконфессионального согласия в молодом суверенном государстве.

Поэтому с первых лет независимости руководство Казахстана уделяет приоритетное внимание формированию правовых основ, направленных на обеспечение прав и свобод всех граждан в независимости от их этнической или религиозной принадлежности.

Создание национальной законодательной базы в сфере этнической интеграции и конфессиональных отношений в Казахстане в период независимости происходило в несколько этапов. Однако ключевое влияние на становление и развитие казахстанской модели межэтнического взаимодействия оказали первые годы государственной независимости республики – с 1991 года по 1996 год.

Именно на этот период пришлась основная часть процесса формирования гражданской нации в Казахстане. Если в 1992 году в «Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства» представлены основные измерения общественного согласия, то в 1993 году идейная консолидация общества провозглашается условием прогресса Казахстана как государства с полиэтническим и поликонфессиональным устройством. И уже в 1996 году была представлена новая модель общественного устройства, рассматривающая народ Казахстана как общность граждан разных национальностей[4].

[2] Мультикультурализм – политика, направленная на развитие и сохранение в отдельно взятой стране и в мире в целом культурных различий, и обосновывающая такую политику теория или идеология. Согласно этой концепции иммигранты, живя в Европе, имеют право сохранять свой язык, религию, культуру и самобытность. Однако, по мнению ряда исследователей и государственных деятелей, идея мультикультурности себя не оправдала. О кризисе мультикультурализма в 2010 году заявили ведущие европейские политики: президент Франции Николя Саркози, федеральный канцлер Германии Ангела Меркель, премьер-министр Великобритании Дэвид Кэмерон, бывшие премьер-министры Австралии и Испании Джон Ховард и Хосе-Мария Аснар. В то же время, часть исследователей обращают внимание на то, что в Соединенных Штатах Америки и Канаде модель мультикультурализма по-прежнему эффективно функционирует.

[3] Бжезинский З. Великая шахматная доска. – М., 1998. – С. 76.

4 Доклад Президента РК Н.А. Назарбаева на 3-й сессии Ассамблеи народов Казахстана. Общественное согласие – основа демократического развития Казахстана. Алматы, 29 апреля 1996 года. [Электронный ресурс] URL: www.akorda.kz/ (дата обращения 12.12.12)



В начале 1990-х годов, с обретением государственного суверенитета, в Казахстане были приняты ряд законов, внесших существенные изменения в Конституцию 1978 года. В этот период реформы были направлены главным образом на введение новых демократических принципов в систему государственной власти и управления Республики Казахстан.

Так, одним из первых документов после издания Закона «О государственной независимости Республики Казахстан» от 16 декабря 1991 года стал Закон № 1017-XII «О гражданстве Республики Казахстан» от 20 декабря 1991 года. В этом документе за всеми гражданами РК закреплена обязанность «уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языкам всех национальностей, проживающих на ее территории»[5]. В Ст. 5 Закона «О гражданстве Республики Казахстан» особо подчеркивается: «Граждане Республики Казахстан равны перед законом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства или любых иных обстоятельств»[6].

В 1992 года была сформулирована официальная стратегическая линия во внутренней и внешней политике, цель которой – построение демократии, правового государства и рыночной экономики. Ключевые задачи данного курса были изложены Нурсултаном Назарбаевым в опубликованной 16 мая 1992 года «Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства» и закреплены законодательно в Постановлении Президента РК от 15 июля 1992 года № 853 «О мерах по реализации Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства».

Основные положения этого документа в сфере достижения межнационального и межконфессионального согласия и обеспечения равных прав граждан в независимости от их этнической и религиозной принадлежности, предполагали:

- создание общества, в котором на деле будет обеспечено благосостояние всех;

- обеспечение каждому желающему предпринимательской свободы и возможности приложения сил в любой другой сфере деятельности.

- развитие этнической самобытности и сохранение национально-культурного многообразия Казахстана, укрепление на этой основе его престижа в мире как региона со стабильным общественно-политическим климатом[7].

Таким образом, концептуальная модель развития Казахстана предусматривала создание общества открытого типа, демократического, миролюбивого государства, гарантирующего права и свободы человека, обеспечивающего стабильный гражданский мир и межнациональное согласие, создающего всем без исключения равные условия и возможности для применения своих способностей и материально благополучного существования. В «Стратегии развития Казахстана» особо подчеркивалась важность сохранения и поддержания национальной самобытности каждого народа, проведения политики национального консенсуса как основы стабильного развития.

В своем выступлении на Форуме народов Казахстана в 1992 году Н. А. Назарбаев отмечал: «Не одно поколение казахстанцев создавало наше главное достоинство – дружбу народов. И сегодня, многое переосмысливая заново в нашей истории, мы не в праве растрачивать это богатство, перечеркивать добрые традиции. Надо повседневно слышать голос человека, голос каждого народа,

[5] Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – С. 59-60.

[6] Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – С. 59-60.

[7] Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства // Назарбаев Н.А. Пять лет независимости. Из докладов, выступлений, и статей Президента Республики Казахстан. – Алматы: Қазақстан, 1996. – С. 103-111.

каждой национальности»[8]. Эти установки определили долгосрочный вектор развития Казахстана, связанный с переходом к практическим мерам в решении проблем межэтнического и межконфессионального сектора Казахстана.

Важной частью социальных преобразований стало формирование цивилизованной законодательной базы в религиозной сфере. Большое значение в этом контексте имел Закон РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года N 1128-XII.

В Ст.3 этого Закона подчеркивается: «Граждане Республики Казахстан, других государств и лица без гражданства вправе свободно исповедовать как единолично, так и совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, какое-либо принуждение в определении отношения к религии, к участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах и церемониях, в обучении религии не допускается»[9].

Определяя функции государства во взаимодействии с религиозными организациями, Закон устанавливал, что «государство способствует установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими религию и не исповедующими ее, а также между различными религиозными объединениями»[10].

В Законе «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» отдельное внимание уделено формированию максимально широких возможностей для исполнения верующими религиозных обрядов. «Богослужения, религиозные обряды и церемонии беспрепятственно проводятся в культовых зданиях на отведенной им территории, в местах паломничества, в учреждениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, а также в квартирах и домах граждан»[11] – говорится в Законе. Кроме того, «граждане имеют право совершать религиозные обряды и церемонии и участвовать в них в воинских частях, в больницах, в домах престарелых и инвалидов, в местах предварительного заключения и отбывания наказания»[12].

Наиболее важным шагом в этом направлении стало принятие 28 января 1993 года новой Конституции РК. С появлением Основного закона Казахстан закрепил за собой статус суверенного демократического государства. В Конституции были четко определены основные гражданские, политические, экономические и социальные права и свободы, основные обязанности граждан, гарантии прав и свобод, основы устройства общества, система государственных органов.

В тексте основного Закона определялись правовые положения, регулирующие взаимоотношения в национальной и религиозной сферах, а также гарантирующие свободное развитие всех наций и конфессий.

Конституция Республики Казахстан 1993 года помимо прочего закрепляла появление новой культурной общности – казахстанского народа как совокупности представителей многочисленных этносов, населяющих республику.

Такой подход, предполагающий единство и равноправие всех этносов Казахстана, нашел яркое отражение в характере деятельности политических партий и общественных движений, которые начали интенсивно формироваться в 1993–1994 годах. Так, в Вер-

---

[8] Выступление Назарбаева Н.А. на Первом Форуме народов Казахстана. Декабрь 1992 г. [Электронный ресурс] URL: www.akorda.kz (дата обращения 12.12.2012)

[9] Закон РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года. Ст.3. Право на свободу вероисповедания// Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – С. 4.

[10] Закон РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года. Ст.4. Государство и религиозные объединения// Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан – Алматы: Жеті жарғы, 1998. – С.6.

[11] Закон РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года. Ст.12. С.14.

[12] Закон РК «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года. Ст.12. С.14-15.

ховном совете 13 созыва, выборы в который прошли в 1994 году, были созданы и действовали такие фракции, как: Союз «Народное единство Казахстана», партия «Народный конгресс Казахстана» и Республиканское общественное славянское движение «Лад».

Однако преобразования в общественно-политической жизни Республики Казахстан в первые годы независимости не носили достаточно устойчивый характер. Учитывая множество противоречий, содержащихся в Конституции РК 1993 года, Основной Закон того периодом уместно сравнивать с промежуточным компромиссом между советскими и постсоветскими политическими реалиями, результатом внедрения на неподготовленную почву демократических принципов по западному образцу. Поэтому дальнейшая эволюция национального законодательства в межэтнической и межконфессиональной сферах в значительной степени определялась положениями новой Конституции Республики Казахстан, а также введением новых институциональных основ регулирования процессов межэтнической интеграции и межрелигиозных отношений.

Второй важный этап формирования национальной законодательной базы Республики Казахстан в межэтнической и межконфессиональной сферах охватывает период с 1995 по 1996 годы. Именно в этот период были осуществлены ключевые шаги, во многом предопределившие дальнейший вектор развития независимого Казахстана.

Главным таким шагом является создание в 1995 году консультативно-совещательного органа при Президенте страны – Ассамблеи народов Казахстана (АНК), призванного заниматься вопросами обеспечения межнационального согласия в республике.

Создание Ассамблеи народа Казахстана способствовало формированию действенных механизмов и законодательных актов для регулирования межнациональных отношений в Республике Казахстан.

О значимости роли, которая отводилась АНК в политической и общественной системе Казахстана, говорит уже тот факт, что во главе этой структуры встал Первый президент РК – Н.А. Назарбаев. С первых дней создания Ассамблея народа Казахстана получила широкие полномочия для решения целого комплекса задач: содействие в разработке и реализации государственной национальной политики; содействие формированию казахстанского патриотизма; развитие государственного языка и других языков народа Казахстана; совершенствование региональной политики в межэтнической сфере; участие в разработке и реализации планов и мероприятий в области демографии и миграции; пропаганда казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия в стране и за рубежом; осуществление просветительской и издательской деятельности, направленной на достижение межэтнического согласия; осуществление мониторинга состояния межэтнических отношений, в том числе в области применения государственного языка и других языков народа Казахстана; участие в общественно-политической экспертизе законопроектов по вопросам государственной национальной политики; поддержка казахской диаспоры в зарубежных странах в вопросах сохранения и развития родного языка, культуры и национальных традиций, укрепления ее связей с исторической Родиной[13].

Перечисленные задачи стали основным фактором участия АНК в строительстве модели «межэтнического согласия» в Казахстане, в том числе через формирование эффективной нормативно-правовой базы, регулирующей межкультурное взаимодействие в стране.

Сам президент Казахстана в момент создания АНК определял предназначение новой структуры значительно шире, нежели решение текущих тактических задач. Н.А. Назарбаев неоднократно отмечал, что Ассамблея

[13] За мир и согласие в нашем общем доме. Выступление Назарбаева Н.А. на I сессии Ассамблеи народов Казахстана. 24 марта 1995 г.// Политика мира и согласия. – Астана: Елорда, 2007. – С.283.

народа Казахстана призвана способствовать формированию единой казахстанской нации, в силах которой адекватно отвечать на вызовы и угрозы, как внутренние, так и внешние[14]. Поэтому уже в 1996 году на III Сессии Ассамблеи народа Казахстана была представлена новая модель общественного устройства, рассматривающая народ Казахстана как общность граждан разных национальностей[15].

Именно этот подход составил основу новой Конституции Республики Казахстан, положения которой формировались при непосредственном участии Ассамблеи народа Казахстана. Показательно, что первыми словами Основного Закона Независимого Казахстана стали слова: «Мы народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой»[16].

Принятие 30 августа 1995 года на республиканском референдуме новой Конституции РК стало центральным звеном реформирования политической системы Казахстана на основе демократических принципов.

В Конституции Республики Казахстан закреплен принцип равноправия независимо от национальности и от указания лицом своей национальности означает уважительное отношение к лицу любой национальной принадлежности и стремление к искоренению национальных предрассудков.

В тесной взаимосвязи с правом каждого без принуждения определять свою национальность находится закрепленное в Конституции РК право каждого гражданина на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения. Согласно статье 19 Конституции РК граждане Казахстана «имеют право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества»[17]. Русский язык, объединяющий народы Содружества, являющийся языком межнационального общения казахстанцев, получил особый статус официального языка. При этом, тстатья 7 определяет, что «государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана»[18].

Языковая политика в образовательных учреждениях также регулируется конституционными нормами. Все учебные заведения, независимо от формы собственности обеспечивают знание и развитие казахского языка как государственного, а также изучение русского языка в соответствии с государственным общеобязательным стандартом для каждого уровня образования[19].

В 1996 году Президентом Республики Казахстан было дано поручение о приеме на каждую специальность государственных высших учебных заведений представителей национальных меньшинств по 10 % квоте. В 1999 году квотирование было отменено в связи с введением новых правил поступления в ВУЗы, основанных на тестировании, однако за четыре года действия квоты в ВУЗы страны поступило около 7,8 тысячи молодежи разных национальностей, что явилось серьезным сдерживающим фактором миграции из Республики, а также создания многонационального интеллектуального потенциала.

В статье 14 Конституции РК также закреплено равенство всех перед законом и судом. Равенство всех перед законом и судом уточняется через конституционные установления о том, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии,

[14] Калетаев Д. Казахстан – страна, устремленная в будущее. Фактор национального лидера. Астана, 2009. – С. 43.

[15] Доклад Президента РК Н.А. Назарбаева на 3 сессии Ассамблеи народов Казахстана. Общественное согласие – основа демократического развития Казахстана. Алматы, 29 апреля 1996 года. www.akorda.kz. [Электронный ресурс] URL: www.akorda.kz (дата обращения 12.12.2012).

[16] Конституция Республики Казахстан. – Астана, 2011. – С. 2.

[17] Там же. – С. 50.

[18] Там же. – С. 47..

[19] Там же. – С. 52.

убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам[20]. Это положение Конституции Республики Казахстан полностью соответствует принципам, закрепленным в международных правовых актах, согласно которым каждый человек должен обладать всеми правами и свободами независимо, в частности, от расы, цвета кожи, национального и социального происхождения. Такое требование содержится в статье 2 Всеобщей декларации прав человека, статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Пункт 2 статьи 39 Конституции РК устанавливает, что «признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие»[21]. В связи с этим, в частности, не допускается создание партий на основе расовой, этнической и религиозной принадлежности.

Таким образом, период 1995–1996 годов характеризуется двумя этапными моментами для формирования современной эффективно работающей модели межнационального и межконфессионального согласия в Республике Казахстан. Речь идет о создании Ассамблеи народа Казахстана как консультативно-совещательного органа при Президенте РК и принятии Конституции 1995 года, закрепившей ключевые элементы объединения всех этносов, проживающих в стране, в единую и сплоченную общность.

Об эффективности предпринятых в этот период мер красноречиво свидетельствуют данные статистики. Так, в 1996 году число выезжавших из Казахстана русских сократилось по сравнению с наиболее негативным в этом отношении 1994 годом в 3,2 раза[22]. Это обстоятельство следует объяснять также устойчивыми темпами социально-экономического развития Казахстана в середине 1990-х гг. и сохранением относительной политической стабильности.

Таким образом, на протяжении 1991–1996 годов были сформированы основы законодательно-нормативного регулирования межэтнических и межконфессиональнх отношений в Республике Казахстан. Следует учитывать, что проводимые преобразования были вписаны в общий контекст процесса демократизации общественно-политической жизни государства. В то же время, новая политическая модель в силу различных внутренних и внешних факторов в тот период не могла быть достаточно устойчивой и эффективной. Преобразования начала 1990-х годов носили во многом подготовительный характер, и были призваны стать базой для дальнейшего институционального и законодательного развития казахстанской модели межэтнического взаимодействия.

Концептуальная модель развития Казахстана предусматривала создание общества открытого типа, демократического, миролюбивого государства, гарантирующего права и свободы человека, обеспечивающего стабильный гражданский мир и межнациональное согласие, создающего всем без исключения равные условия и возможности для применения своих способностей и материально благополучного существования.

[20] Там же. – С. 49.

[21] Конституционное право Республики Казахстан / Сост. Ащеулов А.Т. – Алматы: КазГЮА, 2001. – С. 21.

[22] Базовый доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан. [Электронный ресурс] URL: http://www.unesco.kz/cgi-bin/library (дата обращения 11.12.2012)