

**Малиновский Виктор Александрович -
член Конституционного Совета Республики Казахстан,
член Научно-экспертного Совета
Ассамблеи народа Казахстана, доктор юридических наук,
(г. Астана)
v.malinovskyi@ksrk.gov.kz**

**Казахстанская модель общественного согласия
и общенационального единства:
политика, право, практика**

В докладе освещается опыт Республики Казахстан по формированию и реализации основ государственной этнополитики, их воплощению в Конституции страны и практической деятельности государственных органов. Значительное внимание уделено правовому статусу Ассамблеи народа Казахстана – уникального инновационного общегражданского, надполитического института – хранителя общественного согласия и важнейшего средства укрепления общенационального единства.

Ключевые слова: Республика Казахстан, конституция, Ассамблея народа Казахстана, единая нация, межэтнические отношения, этнополитика, конституционные ценности.

**Malinovskiy Victor Aleksandrovich -
The member of the Constitutional Council
of the Republic of Kazakhstan,
member of the scientific-expert Council
of the Assembly of the People of Kazakhstan,
doctor of law, (Astana city)
v.malinovskyi@ksrk.gov.kz**

**The Kazakhstan model of the social accord and nation-wide unity:
policy, law, practice**

The report highlights the experience of the Republic of Kazakhstan on the formation and implementation of the foundations of the state ethnic policy, their implementation in the country's constitution and the practical activities of state bodies. Considerable attention is paid to the legal status of the Assembly of the people of Kazakhstan - a unique innovational of a civil, out of policy institute - the guardian of social accord and an essential means of strengthening national unity.

Key words: Republic of Kazakhstan, constitution, Assembly of the people of Kazakhstan, unified nation, interethnic relations, ethnopolitics, constitutional value.

За без малого двадцать пять лет государственной независимости, а именно эту дату казахстанцы будут отмечать в декабре текущего года, в Республике Казахстан накоплен уникальный опыт обеспечения общественного согласия и общенационального единства. Государственная политика верховной власти и принятая на республиканском референдуме действующая Конституция РК 1995 г. гармонизируют всю гамму различных интересов – соответствующих социальных, этнических, религиозных и иных сообществ, приводя их к общему (или общим) знаменателю (знаменателям).

I. Успешно функционирующая в Казахстане, признанная далеко за его пределами *модель общественного согласия и общенационального единства заслуженно носит имя Н.А. Назарбаева.*

Приступая к строительству новой государственности, было принципиально важно точно определить все ценности, идеи и положения государственной политики, изложив их четким и понятным для всех языком.

Выступая на I сессии Ассамблеи народов Казахстана 24 марта 1995 г. Н.А. Назарбаев заявил: «...существует три подхода к решению национального вопроса. Первый – когда некоторые страны проводят политику «выдавливания» инонационального населения, что никогда не было присуще казахскому народу, по-братски принимавшему переселенцев. Второй – вообще не придавать значения национальному вопросу и надеяться на то, что проблемы отпадут сами по себе. Но и это не выход. Нам остается только третий, единственно верный путь, по которому мы идем, требующий трудоемкой и кропотливой работы. Это поиск соприкосновения, расширения зон согласия и доверия между народами. Без политики разумной национальной стратегии мы не сможем решить никаких задач».

В ходе конституционного процесса в начале 90-х годов прошлого века Президент Республики неоднократно подчеркивал, что Конституция должна объединять народы, а не разъединять их. «Ни один пункт Конституции не должен вызвать распрей, накалять ситуацию в обществе, провоцировать противостояние. Необходимо открыто обсудить любые острые вопросы и найти по ним такие решения, которые будут соответствовать нашей принципиальной политике, предусматривающей обеспечение равенства всех людей в многонациональном государстве. Основа всех наших успехов в преобразовании общества – это единство всех казахстанцев, согласие и мир».

Консолидирующая миссия Конституции получила свое воплощение в тексте Основного Закона.

В ней закреплены положения о народе Казахстана, объединенном общей исторической судьбой, создающем государственность на исконной казахской земле (преамбула Конституции); о Республике Казахстан

утверждающей себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1); об основополагающих принципах деятельности Республики: общественном согласии и политической стабильности, экономическом развитии на благо всего народа, казахстанском патриотизме, решении наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте (пункт 2 статьи 1).

Практически все положения и нормы первого и второго разделов Конституции гарантируют свободу личности и солидарность в обществе.

Пунктом 3 статьи 20 Конституции введен запрет на пропаганду или агитацию социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства. Основной Закон содержит жесткий императив: «Признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие» (пункт 2 статьи 39). Этнический фактор включен в правила формирования Сената и Мажилиса Парламента Республики.

Перечисленные и ряд других казахстанских конституционных новелл сегодня востребованы во многих раздираемых противоречиями странах, в том числе и высокоразвитых. При этом такие явления как масштабные кризисы, расползание международного терроризма, массовая миграция населения в страны Европы, турбулентность международного права и иные повышают степень положительной оценки именно наших подходов. Об этом откровенно говорят и пишут зарубежные политики и эксперты, представители уважаемых международных организаций и простые люди.

II. Постоянная и многоплановая деятельность общества и государства по утверждению конституционализма, общественного согласия и общенационального единства направлена в первую очередь, на обеспечение казахстанской идентичности и казахстанского патриотизма. По большому счету, данная целенаправленная работа сформировалась в важнейшую самостоятельную функцию Республики.

Консолидирующая миссия Конституции довольно быстро начала приносить свои видимые для всех положительные результаты. Итоги референдума 30 августа 1995 г. успокоили общество, а сохранившиеся дискуссии перешли в рамки идеологического и политического многообразия.

Буквально вслед за новой Конституцией Президентом РК 23 мая 1996 г. была утверждена «Концепция формирования государственной идентичности Республики Казахстан». В ней, исходя из Конституции, конкретизированы и переведены в практическую плоскость ценностные

параметры будущего Казахстана. Так что уже в *ставших далекими 95-96 годах, мы окончательно сделали выбор в главном*, том над чем в иных государствах продолжаются разобщающие нации споры.

Объединяющие начала заложены в имеющую методологический характер президентскую Стратегию «Казахстан-2030» (1997 г.), логическим продолжением которой стала ныне действующая Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства (2012 г.).

Принципиальным шагом в дальнейшем развитии казахстанской идентичности стала одобренная Главой государства в апреле 2010 г. Доктрина национального единства Казахстана, определившая основные цели дальнейшей консолидации общества и достижения *новой степени интеграции – национального единства*.

Широкое одобрение и поддержку в обществе получили идеи, высказанные Лидером Нации в его программном выступлении «Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда» (2012 г.).

В марте 2015 года, характеризуя четвертую институциональную реформу «Нация единого будущего» по реализации общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел» («Вечная страна» – *В.М.*), Президент Республики отметил необходимость дальнейшего укрепления казахстанской идентичности. «Консолидирующие ценности на базе идеи «Мәңгілік Ел» – это гражданское равенство, трудолюбие, честность, культ учености и образования, светская страна – страна толерантности. В этом случае гражданство будет самым надежным фундаментом устойчивого и успешного государства». Главными точками приложения усилий государства и общества стали идеи и положения Основного Закона о народе как единственном источнике государственной власти; постулаты о гражданском равноправии; принцип об экономическом развитии на благо всего народа; принцип социального государства; а также ключевая конституционная ценность – «казахстанский патриотизм». То есть опять же о том, что нас всех объединяет.

В рамках «Плана нации – 100 конкретных шагов» по реализации пяти президентских институциональных реформ (Программа Президента РК от 20 мая 2015 г.) за осень 2015 года Парламентом принято порядка 60 законов. В их числе, законы об информатизации, о доступе к информации, о государственно-частном партнерстве, о благотворительности, о советах общественности, о Высшем Судебном Совете и многие другие.

Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена «Концепция укрепления и развития казахстанской идентичности и единства» (взамен упомянутой ранее аналогичной Концепции от 23 мая 1996 г.).

Данная Концепция базируется на следующих главных принципах: 1) базовый вектор – выдвинутая Президентом страны Н.А. Назарбаевым общенациональная патриотическая идея «Мәңгілік Ел»; 2) консолидирующие ценности общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел» – гражданское равенство, трудолюбие, честность, культ учености и образования, светская страна; 3) фундамент казахстанской идентичности и единства – общенациональные ценности, основанные на культурном, этническом, языковом и религиозном многообразии; 4) казахстанская идентичность и единство – это непрерывный поколенческий процесс. Он базируется на том, что каждый гражданин, независимо от этнического происхождения, связывает свою судьбу и будущее с Казахстаном. Единое прошлое, совместное настоящее и общая ответственность за будущее связывают общество в одно целое: «У нас одно Отечество, одна Родина – Независимый Казахстан». Осознанность этого выбора – главное объединяющее начало.

Таким образом, стабильные и прочные государственная политика и правоприменительная практика от *«формирования государственной идентичности Республики Казахстан»* (1996 г.) направлены на более глубокий содержательный и высокий уровень – на *«укрепление и развитие казахстанской идентичности и единства»* (2015 г.).

III. Функция Республики Казахстан по обеспечению общественного согласия и общенационального единства *имеет мощную институциональную составляющую*. Действенным каналом выявления насущных потребностей практически всех этно-культурных объединений и трансформации воли всех этносов в государственную политику, профилактики либо устранения возникающих противоречий выступает Ассамблея народа Казахстана (далее – «Ассамблея» или «АНК»).

Только за прошедший 2015 год, ознаменованный празднованием 20-летия АНК, в стране проведено более 30 тыс. мероприятий, участие в которых приняли около 9,5 млн. человек. В целом по всему Казахстану по линии Ассамблеи было оказано материальной помощи на сумму около 5 млрд. тенге. Во всех регионах завершено строительство домов дружбы. Были разработаны Концепция укрепления и развития казахской идентичности и единства и Концепция развития Ассамблеи до 2025 года. В календаре Ассамблеи также нашло отражение празднование года 20-летия Конституции РК, 550-летия Казахского ханства и 70-летие Великой Победы.

Так в рамках празднования 550-летия Казахского ханства было организовано 30 мероприятий, включая историко-культурную экспедицию «Үлы Дала Елі» («Страна Великой Степи» – В.М.). Ее участники проехали около 20 тыс. км., и результатом их работы стала карта туристических маршрутов по историческим стоянкам Казахстана. Об успешности проделанной работы могут служить итоги социологического исследования, согласно которому 98 проц. жителей страны испытывают гордость за свою принадлежность к гражданам Казахстана.

Обладающая сегодня конституционным статусом и возглавляемая лично Президентом Республики – Лидером Нации Н.А. Назарбаевым, уникальная по своим социально-правовой природе и государственно-общественным характеристикам, отличающаяся уровнем и масштабностью работы АНК превратилась в один из главных институтов развивающейся казахстанской демократии, на который возложена самая ответственная задача – *быть хранительницей дружбы народа, согласия и гражданского мира в стране.*

Законом РК от 21 мая 2007 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» АНК закреплена в качестве *конституционного института.*

В реализацию данной конституционной реформы Парламентом впервые в истории Казахстана 20 октября 2008 г. был принят Закон «Об Ассамблее народа Казахстана». Им на новом уровне закреплена целостная конструкция АНК – *государственно-общественного института, одновременно интегрированного в систему государственной власти и в гражданское общество.* При этом, что очень важно, ее миссия в сфере межэтнической толерантности и общественного согласия непосредственно связана с динамичным утверждением Казахстана в качестве демократического, светского, правового и социального государства. АНК *выступает важнейшим общегражданским, надполитическим общенародным инструментом, особой площадкой выявления, обсуждения и решения сложностей в сфере межэтнических отношений, в значительной степени освобождающей данную весьма тонкую и ранимую проблематику от ее политизации.*

Принадлежность Ассамблеи к *государственной власти* определяется правовым регулированием, непосредственной взаимосвязью с Президентом Республики, акимами, Администрацией Президента, аппаратами акиматов в регионах, а также вхождением в качестве членов ассамблей депутатов, представителей отраслевых исполнительных органов. Подтверждением государственного начала является также избрание АНК 9 депутатов

Мажилиса Парламента. Тем не менее, ассамблеи (собственно АНК и региональные ассамблеи) *не являются государственными органами*. Более того, чисто бюрократическая компонента большей частью носит обеспечительный характер. Не случайно, ранее существовавшее определение АНК в качестве «консультативно-совещательного органа при Президенте Республики» названным Законом заменено на «учреждение без образования юридического лица, образуемое Президентом Республики».

Общественное начало широко представлено на сессиях, в советах и региональных ассамблеях этнокультурными объединениями, СМИ, театрами и иными учреждениями.

Единство Ассамблеи и региональных ассамблей определено и закреплено их едиными предназначением, целями, задачами и функциями, а также общими требованиями к организации в центре и на местах; единым правовым положением членов ассамблей – их правами и обязанностями.

В организации и деятельности АНК четко прослеживается сочетание демократических начал на основе коллегиальности (работа сессий, советов, роль региональных ассамблей и этнокультурных объединений; гласность и открытость в работе; заблаговременное сообщение о сессиях ассамблей; принятие решений на основе большинства голосов и др.) и обеспечение единства действий по достижению установленных Законом целей (обязательность решений сессии, Совета АНК и ее Председателя, Президента Республики, координация Ассамблеей деятельности региональных ассамблей и др.).

В действующее право об АНК наряду с казахстанскими актами входят также и *международных договоры*. А это более чем 160 основополагающих международных правовых актов в сфере прав человека, к которым присоединилась Республика Казахстан. Необходимо особо подчеркнуть, что Казахстаном не просто автоматически переписаны положения международных актов и восприняты идеи зарубежной практики, а *творчески переработаны и имплементированы в собственную прогрессивную модель межнационального согласия*. Она предполагает *гармоническое равноправное сосуществование всех этносов без применения к каким-либо из них словосочетания «национальное меньшинство»*.

Не будет большим преувеличением утверждение о том, что в провозглашенных Законом основных задачах АНК (статья 4), принципах (статья 5) и основных направлениях ее деятельности (статья 6) нашли свое закрепление *методологические основы и предметные составляющие функции государства в сфере межэтнических отношений, обеспечения межнационального мира, согласия и единения*.

Одной из принципиальных особенностей АНК является *прямое представительство интересов этнических групп 9 депутатами в Мажилисе Парламента*. Выдвижение кандидатов в депутаты проводится Советом Ассамблеи, а избрание – исключительно Сессией Ассамблеи. Парламентское представительство Ассамблеи в Мажилисе оформлено в виде самостоятельной депутатской группы «Ассамблея народа Казахстана». В составе депутатской группы 21 депутат. Кроме депутатов от Ассамблеи есть представители всех трех представленных парламентскими фракциями политических партий, Гражданского альянса, что обеспечивает ее деятельность в условиях многопартийного Парламента. Аналогичные депутатские группы действуют и в областных (городе республиканского значения, столицы) маслихатах.

Говоря о национальном составе парламентариев необходимо также иметь в виду, что при назначении 15 депутатов Сената Парламента, представляющих национально-культурные и иные значимые интересы общества, Глава государства всегда советуется с Ассамблеей.

Правовой статус *ассамблеи области (города республиканского значения, столицы)* закреплен статьями 1 и 14 Закона об АНК. Ассамблеи регионов есть своеобразные мосты между центром и местами, между государством и гражданским обществом, поскольку, во-первых, выполняют перечисленные функции, во-вторых, формируются из представителей этнокультурных объединений, советов ветеранов, депутатов маслихатов, видных деятелей творческой интеллигенции, представителей религиозных конфессий, руководителей молодежных организаций. Председателями ассамблей регионов по должности являются акимы областей (города республиканского значения, столицы). Организационная структура ассамблеи региона определяется с учетом необходимости представительства в ней этнических, религиозных, социально-культурных и иных общественно значимых интересов регионов. Руководствуясь общими ценностями и целями, решая общие задачи, ассамблеи регионов интегрированы в единую систему АНК, выполняют миссию представительства АНК на соответствующей территории.

АНК консолидирует более 900 этнокультурных объединений и 192 этнокультурные организации, руководители которых входят в составы Ассамблеи и региональных ассамблей. Именно в этом русле происходит *постепенный процесс интеграции национально-культурных сообществ, как носителей определенных особых групповых интересов, в общественную жизнь республики*.

Таким образом, Законом об АНК охвачены практически все стороны ее организации и деятельности, включая правовое положение члена АНК.

Указом Президента РК от 7 сентября 2011 г. утверждено действующее в настоящее время Положение об АНК.

Для АНК создана *мощная система обеспечения, которая совсем недавно претерпела крупную реформу*. Указом Президента РК от 17 июня 2014 г. было создано республиканское государственное учреждение «Қоғамдық келісім» («Общественное согласие» – В.М.) – некоммерческая организация в организационно-правовой форме государственного учреждения при Главе государства. Уставом определены 18 видов деятельности РГУ, причем их перечень оставлен открытым.

Необходимо подчеркнуть, что в комплекс обеспечения АНК также входят институты и меры сопровождения: финансового (Общественный фонд «Фонд АНК», Ассоциация предпринимателей АНК, президентские гранты руководителям этнокультурных объединений, бюджетом охвачены национальные театры, издание учебников с преподаванием на национальных языках и пр.); медийно-информационного (официальный сайт <http://www.assembly.kz>, журнал «Достық – Дружба», Издательский дом этнической литературы, Клуб журналистов по вопросам межэтнических отношений при АНК) и обучающего (Академия мира и дружбы, Методический центр инновационных технологий обучения языкам «Тілдарын»). Действуют также советы общественного согласия АНК, советы матерей АНК, Центр медиации АНК. Ни одна из этих структур не является «бумажной», они все работают предметно и активно. На региональном уровне в сфере укрепления межэтнической толерантности активно функционируют аналогичные структуры.

Эффективный ресурс дальнейшего совершенствования государственной политики в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений заложен в ее научной составляющей, реализуемой с 2009 года Научно-экспертным советом. Основной научно-исследовательский и образовательный потенциал НЭС на сегодня составляют Евразийский национальный университет им. Л.Н. Гумилева, а также Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте РК. Научно-исследовательский Центр Ассамблеи по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений (рабочий орган НЭС) работает на базе Академии государственного управления при Президенте РК. Все это позволяет аккумулировать и эффективнее задействовать научный, аналитический и информационный потенциал для развития фундаментальных, прикладных и прогнозных исследований.

Деятельность АНК способствует росту международного авторитета Республики Казахстан как страны, эффективно решающей проблемы межэтнических отношений. Действующий Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в ходе визита в страну подробно ознакомился с работой Ассамблеи и отметил, что ее принципы в полной мере сочетаются с принципами ООН. Казахская модель стала одним из направлений тесного взаимодействия с Верховным комиссаром ОБСЕ по делам национальных меньшинств. Только в 2015 году в Казахстан за опытом приезжали посланцы из 24 стран.

Линия на укрепление миссии Ассамблеи нашла развитие в новейших поправках к Закону об АНК от 27 октября 2015 г. Указом Президента РК от 28 декабря 2015 г. утверждена Концепция развития АНК (до 2025 года).

В целом, есть основания для следующих *обобщающих выводов*.

Во-первых, в Казахстане найден, установлен и максимально соблюдается *оптимальный баланс народного, государственного и национального суверенитетов: общего* для всего полиэтничного народа Казахстана – интегрирующих и консолидирующих ценностей казахстанского общества, *и частного* – специфических запросов каждой этнической группы, максимальное удовлетворение ее интересов в области языка, традиций, быта, образования и культуры, СМИ.

Во-вторых, являясь суверенным государством, Республика Казахстан вот уже без малого двадцать пять лет *успешно сочетает и реализует интересы государственного цивилизационного стержня полиэтничного народа Казахстана – казахов* – исконно проживающих на территории Республики и обладающих в отношении его территории всей полнотой исторических прав, *с интересами всех других живущих с ними бок о бок на протяжении столетий этносов*.

В-третьих, в мире Республика Казахстан является *единственным, признанным мировым сообществом, государственным олицетворением казахского народа, и в силу этого выполняет специфическую функцию политико-территориального центра по консолидации казахов*; по углубленному всеобъемлющему изучению их истории и особого духа человеколюбия, в тяжкую годину приютивших и спасших от смерти тысячи представителей других этносов; по сохранению и развитию государственного казахского языка, быта и традиций, яркого культурного наследия; по формированию и проведению политики содействия возвращению казахов на историческую родину; по оказанию необходимой поддержки казахским диаспорам в зарубежных странах; по особому положению и роли в тюркскоязычном мире и др. В Казахстане восстановлена историческая

справедливость по отношению к казахскому народу, казахской культуре и казахскому языку.

В-четвертых, одновременно Республика Казахстан, *ставшая результатом самоопределения всех граждан вне зависимости от этнической принадлежности, обеспечивает равноправие всех граждан, а также удовлетворение особых интересов всех этнических групп*, не допуская дискриминации по национальному, религиозному или как-либо иным признакам.

В-пятых, институционализация коллективных и индивидуальных запросов этнических групп, их интеграция на основе гражданской идентичности осуществлена *в форме Ассамблеи народа Казахстана, региональных ассамблей и этнокультурных объединений*. Формирование казахстанской модели общественного согласия и межэтнической толерантности обусловило тот непреложный факт, что все этнические группы Казахстана избрали своей стратегией интеграцию в единый конституционный гражданский социум – народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, единством ценностей, целей и задач.

В-шестых, при сохранении государствообразующей миссии казахского народа в качестве культурно-исторического ядра современного общества, в Казахстане постепенно реализуется важнейшая историческая задача *государственной идентичности и казахстанского патриотизма – формирование Национального Единства*.

В XXI веке в мире акцент с социального противостояния в принципе перемещается на солидарность. Выбор между социальной солидарностью или индивидуализмом заменяется поиском модели их разумного сочетания. Данная общая доктринальная парадигма подтверждена эволюцией конституционного законодательства, в том числе и в западных высокоразвитых странах. Наиболее полно, с опорой на казахстанские интересы, она воплощена в нашей Конституции и однозначно оправдана нашей конституционной практикой.

Уверен, что основанная на консолидирующих ценностях устойчивая внутренняя целостность нации есть первейшее средство против любых угроз.