

Досжанов Б.Б.

**ВНЕШНЯЯ МИГРАЦИЯ И МЕЖЭТНИЧЕСКИЕ ОТНОШЕНИЯ
В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (теоретико-правовые аспекты)**

B.B. Doszhanov

**EXTERNAL MIGRATION AND ETHNIC RELATIONS IN KAZAKHSTAN
(theoretical and legal aspects)**

УДК: 349.2/347/15 (574.4)

В статье анализируются некоторые проблемы в сфере внешней миграции и межэтнических отношений в Республике Казахстан. Рассмотрены особенности имплементации международно-правовых норм в национальное законодательство Республики Казахстан в области этнических и межэтнических отношений.

This article examines some problems in the area of out-migration and ethnic relations in Kazakhstan. The features of the implementation of international legal norms into national legislation of the Republic of Kazakhstan in the field of ethnic and inter-ethnic relations.

Ратифицировав Рамочную конвенцию по делам национальных меньшинств, Республика Казахстан, как демократическое государство, признало и приняло международные нормы в области защиты прав национальных меньшинств на изучение родных языков, сохранение самобытных культур, создание национально-культурных объединений, а также возможность их участия в принятии решений государственной важности. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев также высказал твердую убежденность в том, что сохранение межнационального мира и согласия было и остается приоритетной государственной политикой Казахстана.

Исторический опыт показывает, что этнические проблемы не решаются одной политической или социально-культурной акциями и нуждаются в механизме нормативно-правового регулирования и разрешения. Этнические отношения - чрезвычайно сложная, тонкая сфера общественной жизни общества. Они формируют экономические, социальные и политические взаимодействия, как внутри государства, так и между государствами. Таким образом, совершенствование государственной политики по управлению этнокультурным многообразием имеет особую значимость для Казахстана, полиэтничного государства, вносящие свой вклад в демократические преобразования, осуществляемые в стране.

По данным Переписи 1999 г. в Республике Казахстан проживали представители 180 национальностей, составляющие треть населения страны. Этническая карта областей Казахстана имеет различный характер - от практически мононациональных областей, представленных в основном славянскими этносами до поликультурного многообразия.

Численность этнических групп до конца 80-х годов менялась, как правило, только за счет естественного прироста и невысокой внешней миграции. Резкие изменения по отдельным группам вызваны тем, что их представители ранее не указывали правильно, по различным причинам, свою национальность и сделали это только в 1989 году.

В период с 1989 по 1999 годы произошли изменения в демографической структуре страны - титульный (казахский) этнос переступил порог этнического доминирования, составив 62,3% от общей численности населения страны, существенно изменился численный этнический состав различных территорий республики. Прослеживается отсутствие роста или сокращение удельного веса населения всех этнических групп.

Полиэтничность общества является результатом совместного проживания на территории одного государства множества этнических групп. Нередко с этим связана разнородность культурно-ценностных систем, разнонаправленность, иногда альтернативность потребностей, интересов и целей отдельных этносов-субъектов социального пространства.

По сравнению с моноэтническими странами эта разнородность полиэтничного общества, объективно может стать как источником внутренних противоречий, так и значительным внутренним ресурсом. Противопоставление положения этнического большинства и меньшинства, интересов и ценностей разных этнических групп, борьбы за ограниченные ресурсы, может быть использована отдельными политическими внутриклановыми и межклановыми этническими элитами для получения доступа к власти. Это порождает угрозу стабильности государства и его целостности, в силу чего сфера межэтнических отношений тесно связана с проблемой государственной безопасности.

Для Казахстана весьма важен опыт стран западной 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.

Учеными и практиками признано, что 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, этнорасовых (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, 1948г.;
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, 1965г.;
- 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 заметить, 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 "гражданского" общества.

Меньшинство - это национальная, этническая, религиозная или языковая группа, отличающаяся от других групп на территории суверенного государства. В международной практике наиболее широко используется понятие национальное, этническое, религиозное или языковое меньшинство.

1 февраля 1995 г. в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) была принята "Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств". Конвенция явилась 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, прав на сохранение и развитие культуры и сохранения основных элементов самобытности, а именно: религии, языка, традиций и культурного наследия. Согласно Конвенции, государства-участники должны создать необходимые условия для эффективного участия 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 силой государства прав и свобод. Во многом действенность правовых механизмов обеспечения и защиты прав национальных меньшинств определяется степенью зрелости гражданского общества, его приверженности демократии, правосознания граждан, государственных органов, их готовности не только создавать, но и соблюдать законы, защищающие права лиц, относящихся к национальным меньшинствам.

Современное международное право устанавливает обязанность государства обеспечивать лицам, принадлежащим 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 году. Хотелось бы подробнее остановиться на данном документе, который является одним из важных документов ОБСЕ о правах лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Этот документ разъясняет некоторые основные принципы, которые охватывают широкий спектр вопросов, среди которых: 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; международная и трансграничная кооперация; запрещение принудительной ассимиляции.

В Парижской хартии для новой Европы, подписанной в том же 1990 году, главы европейских государств сочли необходимым подробнее 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. Заявляем, что вопросы, касающиеся национальных меньшинств, могут решаться удовлетворительным образом только в демократических и политических рамках, признаем, 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 со всеобщими правами человека, демократией, стабильностью и миром.

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в 1950 году и содержащая обязывающие государства право вые нормы, включает статью, запрещающую дискриминацию кого бы то ни было по различным признакам, включая принадлежность к национальным меньшинствам. В последующие годы Советом Европы были приняты Европейская хартия о региональных языках и языках национальных меньшинств (1952 г.) 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. X 12 к Конвенции о защите прав и основных свобод, подтвердив общее запрещение дискриминации при пользовании любым признанным законом правом, включая право принадлежности к национальным меньшинствам.

Международно-правовые документы, наряду с требованием не допускать дискриминацию 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.

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 от 21 октября 1994 г. (г. Москва, 21 октября 1994 г.[1]), Меморандум о сотрудничестве в области миграции (г. Алматы, 8 июля 1994 года[2]). 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:

- В подписанных документах декларируется приверженность основным гражданским и политическим, экономическим, социальным и культурным правам национальных меньшинств, включая право на социальное обеспечение, на образование, на участие в культурной жизни и т.п.;

- 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 правоприменения 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.

Ратифицированные международно-правовые акты в области прав национальных меньшинств: Республика Казахстан (далее - Казахстан) являются участниками основополагающих договоров по правам человека в рамках ООН - Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Необходимо отметить, что Казахстан является участником Международной конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и принял на себя соответствующие обязательства.

В Конституции и других нормативных правовых актах Казахстана содержатся нормы, исключаящие расовую дискриминацию в конвенционном понимании как "любого различия, исключения, 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 статье 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 Казахстана не только признает, но и гарантируют права и свободы человека. При этом права и свободы признаются абсолютными и неотчуждаемыми, принадлежащими каждому от рождения. Полагаем, что 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).

Казахстан является участником Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 года, принятой в рамках СНГ. В связи с данным обстоятельством, Казахстан 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 населения 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).

Казахстан 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.[3]. 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, Казахстан ратифицировал "Рамочную Конвенцию по защите национальных меньшинств".

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 Казахстана содержат нормы, направленные на обеспечение языкового равенства и установление соответствующих процедур во взаимоотношениях с гражданами, не владеющими государственным либо официальным языками. Законодательство Казахстана гарантирует гражданам свободу выбора языка обучения, а в местах компактного проживания национальных меньшинств - на их родном языке. Характерной особенностью Казахстана 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 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 существенные рычаги управления межэтническими отношениями еще не выработаны, Республика Казахстан находится только в начале пути разработки правовой базы для развития межэтнических отношений. Кроме того, республика подписала "Конвенцию об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" в рамках соглашения Содружества Независимых Государств от 19 июля 1994 г. в г. Москва.

Международная нормативно-правовая база по защите прав этнических меньшинств основывается на следующих документах принятых ООН: 1) "Всеобщая декларация прав человека"; 2) "Международный пакт о гражданских и политических правах"; 3) "Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой

дискриминации"; 4) "Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам". А также на документах принятых Европейским сообществом: 1) "Принципы Заключительного акта, Хельсинки 1975"; 2) "Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ"; 3) "Доклад совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 1991 год"; 4) "Хельсинский документ 1992 года - Вызов Времени и Перемен"; 5) "Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств"[4].

Наличие стольких специализированных законодательных актов в практике стран Западной Европы, нацеленных на защиту прав национальных меньшинств наводит на мысль, что Республика Казахстан находится только в начале пути разработки правовой базы для развития межэтнических отношений. Необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие специализированного закона о защите прав этнических меньшинств, нормативно-правовая база Казахстана опирается на защиту прав личности и вытекающие из этого обязательства о равенстве граждан Казахстана, в первую очередь, исходя из Конституции Республики Казахстан, где провозглашается, что народ Казахстана образуют казахи и представители всех национальностей. Также провозглашено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, признаются и гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами.

Но, как признает Правительство Республики Казахстан, поскольку факты дискриминации национальных меньшинств в нашей стране все же существуют, и проблема защиты их прав от дискриминации остается актуальной. Законом "О государственном языке" признается, что в республике обеспечивается свободное развитие языков других национальностей, проживающих в республике. В Республике Казахстан каждый гражданин имеет право свободного выбора языка общения.

В п. 2,3. Ст. 7 Конституции Республики Казахстан предусматривается, что в государственных организациях и органах местного самоуправления на территории компактного проживания национальных групп наряду с государственным языком вправе применять их родной язык. Лицам, не владеющим этими языками, обеспечивается соответствующий перевод. Государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана.

В Казахстане в сфере культуры, СМИ разрешается пользоваться государственным, русским и другими языками (ст. 24 Закона "О государственном языке Республики Казахстан"). В местах компактного проживания этнических групп обеспечивается получение школьного образования, распространение печати и информации на родном языке, и развитие национальных культур.

В соответствии с нормами Закона Республики Казахстан "О средствах массовой информации" не допускается использование СМИ в целях разжигания национальной нетерпимости или розни. В средствах массовой информации не допускаются: призывы к нарушению территориальной целостности страны, пропаганда национальной и религиозной исключительности и нетерпимости к другим народам и нациям, оскорбление гражданской чести народов, и многое другое за нарушение которых наступает ответственность, предусмотренная законодательством Республики Казахстан.

Уголовный Кодекс Республики Казахстан предусматривает ответственность за нарушение равноправия граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка и т.д. УК предусматривает ответственность за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно за пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

В Кодексе о выборах в Республике Казахстан подробно регламентирующем избирательные процедуры, предусмотрено всеобщее избирательное право независимо от происхождения, пола, расы, национальности, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, а также других обстоятельств [5].

Литература:

1. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 г. (г. Москва, 21 октября 1994 г.).
2. Меморандум о сотрудничестве в области миграции (г. Алматы, 8 июля 1994 года).
3. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992 г.
4. Компиляция документов ООН, ОБСЕ и СЕ, связанных с правами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. - Алматы, 2004. - С. 12-48.
5. Сборник. (Нормативно-правовая база Казахстана: Законодательство для национальных меньшинств). // Информ.-аналит. Бюллетень. - Алматы, 2002. - С. 24-26.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.