

С. Ф. Ударцев<sup>1</sup>

## ПРАВОВАЯ ОСНОВА ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

1. В современном мире наблюдается глобальная гибридная борьба мировых сил — военная, политическая, дипломатическая, информационная. Она сопровождается подрывом политических и экономических систем стран с неугодными доминирующим странам режимами, кровопролитием в ряде регионов планеты, десятками тысяч жертв, миллионами беженцев из разных стран, нарушением складывавшегося долгое время баланса сил и ростом нестабильности, созданием новых источников конфликтов, как правило, еще большей коррупции, фрагментацией территории государств.

Казахстан, многонациональный состав которого сложился в связи с политическими репрессиями, разнонаправленной внутренней миграцией населения, переселением целых народов, освоением целины, индустриализацией, обратным исходом русских, немцев, евреев и других народов, возвращением казахов (оралманов) на историческую родину в период XIX–XXI веков (Российская империя, РФ, СССР, постсоветский период), в результате проводимой этнической политики входит в число островов межнациональной и межконфессиональной стабильности. В связи с этим вызывает международный интерес казахстанская правовая этнополитика<sup>2</sup>. Так, в январе 2015 года в Швеции в рамках конференции «Трансэтнические коалиции» была организована дискуссия о казахстанской модели общественного согласия и мира, в июле 2015 года в Болгарии (г. Бургас) на Международном социологическом конгрессе «Конфликты XXI в.: новые общества, новые

пространства: междисциплинарный диалог» состоялся круглый стол «Казахстанский опыт реализации политики межэтнической толерантности, мира и согласия», а в ноябре 2015 года в Москве прошел круглый стол «Опыт России и Казахстана по формированию гражданской идентичности».

2. В Концепции укрепления и развития казахстанской идентичности и единства, утвержденной Указом Президента РК от 28 декабря 2015 года (далее — Концепция), отмечается, что Конституция Республики Казахстан «гарантировала равенство прав всех граждан независимо от расовой, этнической, религиозной и социальной принадлежности».

Конституция закрепила гражданский принцип построения казахстанской идентичности и единства народа на основе признания этнического, языкового, культурного, религиозного многообразия<sup>3</sup>.

В п. 2 ст. 39 Конституции РК «признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие»<sup>4</sup>. Согласно п. 3 ст. 20 Конституции «не допускаются пропаганда... расового, национального, религиозного... превосходства...»<sup>5</sup> Запрещена какая-либо дискриминация граждан. В п. 1 ст. 14 Конституции установлено, что «все равны перед законом и судом», а в п. 2 той же статьи записано: «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам»<sup>6</sup>. В Конституции Украины не говорится о запрете дискриминации, используется более широкое по смыслу выражение «не может быть привилегий или ограничений» (ст. 24)<sup>7</sup>. Очевидно, что общее и более нейтральное понятие «ограничения» не вполне тождественно более конкретному понятию «дискриминация» и может оказаться менее чувствительно к степени ограничения и игнорирования прав отдельных лиц или социальных групп в определенных ситуациях, способно служить юридическому жонглирова-

<sup>1</sup> Директор Научно-исследовательского института правовой политики и конституционного законодательства Казахского гуманитарно-юридического университета (Астана, Казахстан), доктор юридических наук, профессор, почетный юрист Казахстана, почетный работник образования Республики Казахстан. Автор более 500 научных публикаций, в т. ч.: «Рукопись М. А. Бакунина "Гамлет"», «История политических и правовых учений. Древний Восток: Академический курс», «Учителя и коллеги. Из истории юридической мысли Казахстана XX — начала XXI в.: Очерки и воспоминания», «Высшее юридическое образование в Казахстане в XXI веке: реформы, проблемы и перспективы» (в соавт.), «Правовые позиции Конституционного Совета и формирование действующего права», «О некоторых "теневых" влияниях на правоприменение и реальное право» и др. Академик Академии социальных наук и Академии юридических наук Республики Казахстан. Член Научно-экспертного совета Ассамблеи народа Казахстана, Экспертно-консультативного совета Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан, Научно-консультативного совета при Верховном Суде Республики Казахстан.

<sup>2</sup> См., например: Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов / под общ. ред. Е. Л. Тугжанова. Астана: ТОО «Дэме», 2012. В Казахстане проживают носители более 120 языков. См.: Языки народов Казахстана. Социолингвистический справочник / отв. ред. Э. Д. Сулейменова. Астана: Арман-ПВ, 2007.

<sup>3</sup> Указ Президента РК № 147 от 28 декабря 2015 г. «Об утверждении Концепции укрепления и развития казахстанской идентичности и единства» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000147> (дата обращения: 24.02.2016).

<sup>4</sup> Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Әділет. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 24.02.2016).

<sup>5</sup> Там же.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> См.: <http://meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-1/> (дата обращения: 18.03.2016).

нию отвлеченными терминами для идеологической маскировки реальных негативных политических явлений и процессов.

В ст. 7 Конституции закреплено, что «в Республике Казахстан государственным является казахский язык» (п. 1). Большинство экспертов признают, что в стране много сделано и делается для развития казахского языка, что ситуация существенно изменяется. При этом в п. 2 той же статьи установлено, что «в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык»<sup>1</sup>, а в п. 3 записано, что «государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана». Такой подход обеспечивает развитие казахского языка и использование преимуществ от владения населением Казахстана русским языком — одним из официальных языков ООН, а также изучение, развитие и других языков народа Казахстана.

Концепция также ориентирует на «формирование эффективных социальных лифтов для всех граждан Казахстана без каких-либо различий и ограничений; развитие триединства языков: казахского, русского и английского». Подчеркивается, что «казахстанская идентичность строится на системе равных возможностей для личного и профессионального роста, гарантий безопасности для себя и своих детей, качества жизни, стабильности»<sup>2</sup>.

В реализации Концепции важная роль принадлежит действующей 22 года Ассамблее народа Казахстана, имеющей филиалы во всех областях. В п. 7 ст. 9 Закона «Об Ассамблее народа Казахстана» в новой редакции от 27 октября 2015 года закреплено, что «содержащиеся в решениях Сессии Ассамблеи рекомендации и предложения по государственной политике в сфере общественного согласия и общенационального единства, направленные государственным органам и должностным лицам, подлежат обязательному рассмотрению»<sup>3</sup>. Это повышает ответственность Ассамблеи и ее Научно-экспертного совета. Кроме того, в 2015 году во всех административно-территориальных единицах страны созданы советы общественного согласия.

В отличие от общественного объединения «Ассамблея народов России», созданного в 1998 году<sup>4</sup>, Ассамблея народа Казахстана, решающая примерно те же за-

<sup>1</sup> Кстати, в ст. 10 Конституции Украины 2014 года русский язык не признается ни государственным, ни официальным, отнесен к языкам национальных меньшинств Украины, которым «гарантируется свободное развитие, использование и защита», хотя, как известно, в ряде территорий страны он выступает как основной язык общения. См.: <http://meget.kiev.ua/zakon/konstitutsia-ukraini/razdel-1/> (дата обращения: 18.03.2016). Известно, к каким негативным последствиям для стабильного и мирного экономического и политического развития страны привела ультранационалистическая идеология в этой чувствительной сфере.

<sup>2</sup> Указ Президента РК № 147 от 28 декабря 2015 г. «Об утверждении Концепции укрепления и развития казахстанской идентичности и единства».

<sup>3</sup> Об Ассамблее народа Казахстана. Закон РК от 20 октября 2008 г. № 70-IV (в ред. от 27.10.2015 г. № 316-V) // Эділет. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z080000070> (дата обращения: 24.02.2016).

<sup>4</sup> См.: Устав Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России» (нов. ред. от 8 июля 2013 г.) // Сайт Ассамблеи народов России. URL: [http://ассамблеянародов.рф/sites/default/files/ustav\\_anr.pdf](http://ассамблеянародов.рф/sites/default/files/ustav_anr.pdf) (дата обращения: 17.03.2016).

дачи, имеет более прочную правовую основу. В ее названии подчеркивается *единство многонационального народа* страны. Президент Казахстана является председателем Ассамблеи, назначает членов республиканской Ассамблеи. Имеется специальный закон об Ассамблее, ее статус закреплен в Конституции. На своей сессии Ассамблея избирает 9 депутатов нижней палаты парламента — Мажилиса. Кстати, в ноябре 2015 года 40 молодых госслужащих из кадрового резерва, представляющих 24 региона Российской Федерации, прошли обучающую программу стажировки в Академии государственного управления при Президенте РК в Астане. В числе основных тем, с которыми они знакомились, был опыт взаимодействия государственных и гражданских институтов Казахстана в сфере межэтнических отношений<sup>5</sup>.

В вышеуказанной Концепции первым вектором работы по укреплению и развитию казахстанской идентичности, которая будет выстраиваться под эгидой Ассамблеи народа Казахстана, признается «идентичность на принципе гражданства». Записано, что «фундамент нового казахстанского патриотизма — это равноправие всех граждан и их общая ответственность за успешное развитие Казахстана»<sup>6</sup>.

3. Страны Центральной Азии в последнее столетие нередко оказывались на пересечении сложных комбинаций глобальных и региональных интересов. И сегодня есть силы, заинтересованные в разрушении межнационального и межконфессионального мира и согласия в Центральной Азии и Казахстане с помощью ультранационализма и религиозного экстремизма, моделей этнократического государства, а также идеи создания халифата. Кстати, по данным Генеральной прокуратуры, по ст. 174 УК РК («Возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, сословной или религиозной розни») в 2015 году находилось в производстве 86 уголовных дел о правонарушениях и передано в суд 34 уголовных дела<sup>7</sup>.

Разрушение межэтнического и межконфессионального мира и согласия ведет к опасной дестабилизации общества. Прав казахстанский поэт Олжас Сулейменов, что «сегодня подлинным патриотом Казахстана может быть только интернационалист. Независимо от его национальной принадлежности»<sup>8</sup>.

Для укрепления казахстанской идентичности на основе гражданства предстоит немало сделать: улучшить знание казахского, русского и английского языков; повысить общую, политическую и правовую культуру населения; внедрить эффективные механизмы медиации; повысить социальную ответственность собственников; усовершенствовать системы образования, здравоохранения и социальной защиты; модернизировать и очи-

<sup>5</sup> См.: Вручение сертификатов по итогам обучения госслужащих Российской Федерации. URL: <http://pa-academy.kz/index.php/ru/home/1845-vrucheniye-sertifikatov-po-itogam-obucheniya-gossluzhashchikh-rossijskoj-federatsii> (дата обращения: 17.03.2016).

<sup>6</sup> См.: Об Ассамблее народа Казахстана. Закон РК от 20 октября 2008 г. № 70-IV (в ред. от 27.10.2015 г. № 316-V).

<sup>7</sup> Данные Генеральной прокуратуры, представленные по запросу Научно-экспертного совета АНК в феврале 2016 года.

<sup>8</sup> Олжас Сулейменов: «Я следую своему кредо — возвысить степь, не унижая горы...» // Казахстанская правда. 2014. 19 нояб. С. 8.

стить государственную службу, победить коррупцию; развить демократизацию, общественный контроль и гласность; сформировать правовое и социальное государство. Так, во время защиты Казахстаном Национального доклада по выполнению положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (84-я сессия Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, февраль 2014 г.), признавая достигнутые страной успехи, эксперты ряда стран отметили отсутствие отдельного законодательства по борьбе с проявлениями расовой дискриминации, включающего понятие «дискриминация», а также отсутствие отдельных статей в Уголовном и Админи-

стративном кодексах РК, предусматривающих соответственно уголовную или гражданскую ответственность за разжигание национальной розни и агитацию расового превосходства<sup>1</sup>.

При этом важно учесть, что формально-юридическое (содержащееся в тексте законодательства) и фактическое положения не всегда полностью совпадают, тождественны. Правильные нормы законов должны эффективно воплощаться в жизнь, подкрепляться своевременной корректировкой правовой политики, деятельностью госорганов, культурой и отношениями реальных людей, их повседневными добрыми словами и делами.

---

<sup>1</sup> См.: Доклад «О ситуации с правами человека в Республике Казахстан» / под общ. ред. К. Султанова, Т. Абишева. Астана, 2015. С. 7–8. В новые кодексы, принятые в 2014 года, также не включены подобные отдельные статьи. См. также предложения по развитию национального законодательства против дискриминации с учетом имплементации международно-правовых норм: Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан. 2009–2012. Астана, 2009. С. 100–101.