



ӘЛ-ФАРАБИ атындағы
ҚАЗАҚ ҰЛТТЫҚ УНИВЕРСИТЕТІ

КАЗАХСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ имени АЛЬ-ФАРАБИ

AL-FARABI KAZAKH
NATIONAL UNIVERSITY

ХАБАРШЫ

ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАР ЖӘНЕ
ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚҰҚЫҚ СЕРИЯСЫ

ВЕСТНИК

СЕРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

BULLETIN

INTERNATIONAL RELATIONS AND
INTERNATIONAL LAW SERIES

1(73) 2016

**РЕСПУБЛИКА
КАЗАХСТАН И
ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ЗАЩИТЫ ПРАВ И
ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
ЭТНИЧЕСКИХ
МЕНЬШИНСТВ**

Введение

Существование этнических (национальных) меньшинств – это исторически сложившийся факт, не везде и не всегда однозначно воспринимаемый как данность. Вот почему это понятие на том или ином историческом отрезке времени в большей или меньшей степени привлекает внимание мировой общественности и, к сожалению, чаще всего в контексте обсуждения проблем, связанных с нарушением в отдельных государствах прав и законных интересов его представителей.

В плане максимальной защиты прав и законных интересов национальных меньшинств огромная роль принадлежит международным организациям и институтам, благодаря которым мировая практика выработала свои подходы к поиску путей решения проблем этнических меньшинств, возникающих в том или ином регионе земного шара, и надо признать, что именно международным структурам принадлежит важная роль в выработке стратегии и механизмов их урегулирования.

Международно-правовые документы защиты прав и законных интересов этнических меньшинств

Международные контрольные механизмы в области прав человека, возможности которых могут быть использованы для защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, созданы на основе документов, принятых мировым сообществом. В перечень таких документов [1] относятся:

- Всеобщая декларация прав человека 1948 года;
- Конвенция о предупреждении преступлений геноцида и ответственности за него 1948 года;
- Международная Конвенция о ликвидации все форм расовой дискриминации, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965;
- Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 года;
- Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992.

– Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая Советом Европы 4 ноября 1950 года;

– Заключительный акт совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинский заключительный акт), 1975 год;

– Итоговый документ Венской встречи государств-участников СБСЕ от 15 января 1989 года;

– Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 год;

– Документ совещания экспертов СБСЕ по вопросам национальных меньшинств, Женева, 1991 год;

– Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1991 год;

– Парижская хартия для новой Европы – встреча на высшем уровне государств-участников СБСЕ, 1991 год;

– Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств, принятая в 1992 году;

– Декларация Хельсинской встречи на высшем уровне, 1992 год;

– Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств Совета Европы, принятая в 1995 году.

– Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Москва, 21 октября 1994 года.

Как видно, в мире создана мощная правовая база по регламентации и защите прав и законных интересов национальных меньшинств. Однако, встречающееся их нарушение в отдельных странах ставит вопрос о выработке эффективных механизмов реализации мер, принимаемых международным сообществом.

В связи с тем, что проблема национальных меньшинств носит комплексный характер, ее законодательное решение нередко связано с решением ряда гуманитарных проблем. Например, обеспечение прав национальных меньшинств означает уменьшение количества беженцев; с другой стороны, упрощение процедуры свободного передвижения автоматически снимает многие требования национальных меньшинств. Отсюда следует сделать вывод, что сотрудничество государств в гуманитарной области не может осуществляться без учета интересов этнических меньшинств.

О Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам от 21 октября 1994 г.

Демократические изменения на постсоветском пространстве после распада СССР породили надежду на постановку давно назревших вопросов улучшения межнациональных отношений, в том числе разрешение проблем национальных меньшинств. Однако с созданием в декабре 1991 г. Содружества Независимых Государств проблемы национальных меньшинств на территории бывшего Союза приобрели весьма сложный, порой противоречивый характер и стали в отдельных странах более актуальными, чем в период существования СССР. Это обуславливалось тем, что если прежние общесоюзные законы позволяли хотя бы частично разрешать проблемы национальных меньшинств (например, в вопросе о гражданстве), то с образованием СНГ в большинстве стран содружества эти законы прекратили свое действие, а новые не были приняты. При этом каждое суверенное государство – член СНГ, несмотря на богатый и проверенный временем арсенал международных правовых средств разрешения проблем межнациональных отношений, пыталось либо не замечать наличие таковых, либо предложило собственное видение решения, не всегда учитывающие интересы интонациональных для данной страны народов.

Думается, отчасти поэтому в рамках СНГ заключен ранее отмеченный многосторонний документ по вопросам национальных меньшинств – *Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам*, подписанная 21 октября 1994 г. в Москве президентами и главами Азербайджана, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана и Украины [2].

При подписании Конвенции Президент Азербайджана Г. Алиев высказал «особое мнение», а Президент Украины Л. Кравчук подписал ее с примечанием «с учетом законодательства Украины». Эксперты Украины высказывали особое мнение, и на стадии разработки проекта конвенции заявив, что проект Конвенции не учитывает мнения Украины по ряду принципиальных положений концептуального характера, не дает четкого юридического определения понятия «языковые меньшинства», в силу чего сам предмет Конвенции, нацеленной на обеспечение их прав, носит неопределенный, размытый характер.

Особое мнение экспертов Азербайджанской Республики заключалось в том, что ст. 2 проекта Конвенции следовало бы изменить, так как национальная принадлежность того или иного человека определяется, как правило, не индиви-

дуал
нием
гово
в ог
ству
ство
I
стан
ция
(пра
увед
дого
внут
лени
стор
чени
I
зять,
вивц
согру
прав
шинс
прин
вам,
ст. I
тупл
госуд
Откр
такж
рон
вить
увед
меся
В
прив
венц
тов в
прин
вам,
мента
Конн
прин
вам,
нанн
С
венц
ли фа
циона
их ин
дае
что е
«на те
роны
наци

дуальным выбором, а этническим происхождением. Только в случае смешанных браков можно говорить об индивидуальном выборе, и то лишь в ограниченной форме и в соответствии с существующим в той или иной стране законодательством.

Конвенция не была подписана Туркменистаном и Узбекистаном. Согласно ст. 14 Конвенция вступает в силу со дня сдачи депозитарию (правительству Республики Беларусь) третьего уведомления, подтверждающего выполнение договаривающимися сторонами необходимых внутригосударственных процедур для вступления ее в силу. Для других договаривающихся сторон Конвенция вступает в силу со дня получения депозитарием уведомления.

Таким образом, в рамках СНГ, можно сказать, был принят исторический документ, составивший правовую основу для многостороннего сотрудничества государств в области защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, носит открытый характер, что вытекает из ст. 15, согласно которой к Конвенции, после вступления ее в силу, могут присоединиться другие государства, разделяющие ее цели и принципы. Открытый характер Конвенции подтверждается также тем, что любая из договаривающихся сторон на основании ст. 16 Конвенции может заявить о своем выходе из нее путем письменного уведомления депозитария не менее чем за шесть месяцев до даты выхода.

В преамбуле Конвенции подтверждается приверженность государств-участников Конвенции соблюдению международных стандартов в области прав человека и защиты прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, закрепленных в соответствующих документах ООН и ОБСЕ. Государства-участники Конвенции подтверждают также, что права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются неотъемлемой частью общепризнанных прав человека.

Сам факт участия стран-членов СНГ в Конвенции означает, что они наконец-то признали факт существования на их территории национальных меньшинств и вытекающих из этого их интересов и нужд. Такой вывод подтверждается и преамбулой Конвенции, которая гласит, что ее участники принимают во внимание, что «на территории каждой Договаривающейся Стороны проживают лица, которые принадлежат к национальным меньшинствам».

В преамбуле Конвенции «договаривающиеся стороны» заявили, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, способствуют политической стабильности государств, в которых они проживают. В связи с этим государства-участники Конвенции признают необходимость принять надлежащие меры для обеспечения прав национальных меньшинств и создать в этих целях соответствующие механизмы сотрудничества, в том числе в рамках двусторонних соглашений.

Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, не лишена существенных недостатков. В ней, в частности, не нашли отражения все права меньшинств, которые содержатся, например, в документах ОБСЕ, – не предусмотрено создание контрольного механизма, а механизмы по Уставу СНГ, включая Комиссию по правам человека, не способны обеспечивать эффективный контроль в данной области.

Вместе с тем необходимо отметить, что Конвенция создает правовую базу для сотрудничества стран-членов СНГ на основе двусторонних соглашений или принятия национального законодательства по проблемам национальных меньшинств.

Вопросы равенства граждан, независимо от их национального происхождения и статуса, в странах СНГ регулируются конституциями и законодательными актами этих стран. В этой связи наметились и некоторые признаки унификации национальных законодательств в области прав человека и защиты прав национальных меньшинств. Например, в Декларации о соблюдении принципов сотрудничества в рамках СНГ от 14 февраля 1992 г. закреплён принцип соблюдения международно-правовых норм в области защиты прав человека, включая права национальных меньшинств.

К вопросу о правовой защите прав национальных (этнических) меньшинств в Казахстане

Исследование межэтнических отношений в Казахстане, где за последние годы произошли существенные количественные изменения населения, которые актуализировали эту проблему, естественным образом приводит к выводу о важности и необходимости решения вопроса о правовой защите прав национальных (этнических) меньшинств.

В Казахстане проживают представители более 100 национальностей, поэтому для республики очень важны общественное согласие и политическая стабильность, и это нашло отра-

жение в статье 1 новой Конституции, принятой 30 августа 1995 года. Однако, запас прочности общественного согласия и политической стабильности в многонациональном государстве, учит история, во многом зависит от правильной национальной политики. В этом плане в нашей стране накоплен уникальный опыт регулирования межэтнических отношений и защиты интересов национальных меньшинств.

Следует отметить, что до принятия новой Конституции 1995 [3], Указом Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 года была создана Ассамблея народов Казахстана (АНК) как консультативно-совещательный орган при Президенте РК, одной из задач в деятельности которой является выработка предложений по проведению государственной политики, способствующей развитию дружественных отношений между представителями национальностей, проживающими на территории Казахстана, содействие их духовно-культурному возрождению и развитию на основе соблюдения принципа равноправия.

Главными же задачами АНК являются реализация государственной национальной политики, обеспечение общественно-политической стабильности в Республике Казахстан и повышение эффективности взаимодействия государственных и гражданских институтов общества в сфере межэтнических отношений.

В мае 2007 года в Конституцию Республики Казахстан был внесен ряд поправок. Ассамблее народа Казахстана придан конституционный статус, она получила право избирать в Мажилис Парламента девять депутатов, что значительно повысило ее общественно-политическую роль.

20 октября 2008 г. Президентом был подписан Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана» [5], согласно которому она стала полноправным субъектом политической системы страны и были определены нормативные правовые основы ее деятельности.

Сегодня Ассамблея способствует созданию благоприятных условий для дальнейшего межэтнического согласия, толерантности в обществе и единства народа. Кроме того, АНК оказывает содействие государственным органам в противодействии проявлениям экстремизма и радикализма в обществе, формировании политико-правовой культуры граждан, опирающейся на демократические нормы. Ассамблея обеспечивает интеграцию усилий этнокультурных объединений, помогает возрождению, сохранению и развитию национальных культур, языков и традиций народа Казахстана.

В регионах структуру Ассамблеи возглавляют акимы областей. Состав Ассамблеи и ассамблей областей, города республиканского значения и столицы формируется из числа представителей этнокультурных и иных общественных объединений, представителей госорганов и иных лиц с учетом их авторитета в обществе.

Девять депутатов Мажилиса Парламента от Ассамблеи народа Казахстана представляют интересы всех этносов страны. Кроме того, представительство казахстанских этнических сообществ в Парламенте осуществляется на основе их прямого участия в представительных органах через политические партии.

За 20 лет активной работы АНК прошла длительный путь развития, накопив большой консолидирующий и интеллектуальный потенциал и трансформировавшись в институт народной дипломатии.

Во многом благодаря работе Ассамблеи в нашей стране сформировалась уникальная модель межэтнического и межконфессионального согласия, особая атмосфера доверия, солидарности и взаимопонимания, когда каждый гражданин, независимо от этнической или религиозной принадлежности, обладает и пользуется всей полнотой гражданских прав и свобод, гарантируемых Конституцией. В республике созданы все необходимые условия для развития культуры, языка, традиций всех этносов нашей республики. Деятельность Ассамблеи способствует росту международного авторитета Казахстана как страны, эффективно решающей вопросы межэтнических отношений.

В юбилейный для АНК 2015 год Указом Главы государства он был объявлен годом Ассамблеи народа Казахстана. 23 апреля 2015 года во Дворце мира и согласия под председательством Президента Республики Казахстан состоялась XXII сессия АНК. Нурсултан Назарбаев поставил 7 новых задач, в реализации которых Ассамблея должна принимать непосредственное участие. Это развитие всеказахстанской культуры, укрепление единства народа на основе общих духовно-нравственных ценностей, патриотической воспитание молодежи, дальнейшее развитие государственного языка и трехязычного образования, обеспечение общественного контроля в транспарентном государстве, недопущение политизации межэтнических отношений, а также укрепление культурно-гуманитарных связей с партнерами по Евразийскому экономическому союзу.

Заключение

Таким образом, в Казахстане предложен свой вариант регулирования межэтнических отношений, учета интересов национальных меньшинств.

До настоящего времени он служил надежным механизмом решения проблем в национальной сфере. Хотелось бы надеяться, что данный опыт найдет свое продолжение и развитие с учетом действующих международно-правовых механизмов.

Литература

- 1 Айдарбаев С. Статус национальных меньшинств в Казахстане по международному и внутригосударственному праву. – Алматы, 2006. – 215 с.; Международные акты о правах человека: Сборник документов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 784 с.; Права и свободы человека: Сборник нормативных правовых актов. – Алматы: ЮРИСТ, 2007. – 36 с.; Основные международные документы по правам человека. Материалы и комментарии. – Алматы, 1998. – 148 с.; Международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, в сфере обеспечения прав, основных свобод человека, охраны труда, миграционной политики. / Сост. И.В.Межибовская, Э.Б. Мухаметжанов. В 2-х кн. Кн. 1. – Алматы: Жеті жарғы, 2000. – 254 б.
- 2 Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Москва, 21 октября 1994. adilet.zan.kz/rus/docs/H940000213
- 3 Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс. – 3-е изд., с доп. – Алматы: Жетіжарғы, 2007. – 544 с.
- 4 «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана». Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. N2066.
- 5 «Об Ассамблее народа Казахстана». Закон Республики Казахстан от 20 октября 2008 года N 70-IV http://tengrinews.kz/zakon/parlament_respubliki_kazahstan/konstitutsionniy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-Z080000070/

References

- 1 Aydarbayev S. Status natsionalnykh menshinstv v Kazakhstane po mezhdunarodnomu i vnutrigosudarstvennomu pravu. – Almaty, 2006. – 215 s.; Mezhdunarodnyye akty o pravakh cheloveka: Sbornik dokumentov. – M.: NORMA – INFRA-M, 1998. – 784 s.; Prava i svobody cheloveka: Sbornik normativnykh pravovykh aktov. – Almaty: YURIST, 2007. – 36 s.; Osnovnyye Mezhdunarodnyye dokumenty po pravam cheloveka. Materialy i kommentarii. – Almaty, 1998. – 148 s.; Mezhdunarodnyye dogovory, ratifitsirovannyye Respublikoy Kazakhstan, v sfere obespecheniya prav, osnovnykh svobod cheloveka, okhrany truda, migratsionnoy politiki. / Sost. I.V. Mezhibovskaya, E.B. Mukhametzhano. V 2 – kh kn. Kn. 1. – Almaty: Zheti zhargy, 2000. – 254 s.
- 2 Konventsiya ob obespechenii prav lits, prinadlezhashchikh k natsional'nym men'shinstvam. – Moskva, 21 oktyabrya 1994. adilet.zan.kz/rus/docs/H940000213
- 3 Sapargaliyev G. Konstitutsionnoye pravo Respubliki Kazakhstan: Akademicheskyy kurs. – 3 – ye izd, s dop. – Almaty: Zheti zhargy, 2007. – 544 s.
- 4 «Ob obrazovanii Assamblei narodov Kazakhstana». Ukaz Prezidenta Respubliki Kazakhstan ot 1 marta 1995 g. N 2066
- 5 «Ob Assambleye naroda Kazakhstana». Zakon Respubliki Kazakhstan ot 20 oktyabrya 2008 goda N 70-IV.