

М.С. НАРИКБАЕВ
Президент Казахского
гуманитарно-юридического университета,
главный научный сотрудник НИИ правовой
политики и конституционного законодательства,
член Ассамблеи Народа Казахстана,
доктор юридических наук, профессор

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СОГЛАСИЯ

Общественное согласие как один из приоритетов правовой политики

Принцип общественного согласия с древнейших времен является одним из важнейших, общепризнанных народами Земли. «Согласие охраняет страну», – гласит шведская поговорка.¹ «Мир кормит, раздор разоряет», – учит латышская поговорка.² «Единства нет – жизни нет», вторит им узбекская поговорка.³

Для Казахстана общественное согласие и единство народа – исторически выстраданные императивы, формировавшиеся веками. Их основы закладывались знаменитыми казахскими биями, много сделавших при хане Тауке для юридического объединения в конце XVII в. трех жузов казахского народа. Эти императивы в дальнейшем укреплялись и развивались мудростью народа, его историческим опытом.

Казахстан как многонациональное и многоконфессиональное государство особенно ценит и понимает значение общественного согласия, признаваемого в Конституции одним из приоритетных принципов деятельности Республики Казахстан. Требования по достижению межнационального, межконфессионального, социального согласия относятся у нас не только к государству, его органам, но, в целом, к казахстанскому обществу, его общественно-политическим институтам.

Историко-политическое предназначение любой конституции заключается в том, что, подведя черту под прошлым и открывая движение в будущее, она является воплощением интересов большинства в обществе, результатом стратегического согласия и высшей толерантности. Именно поэтому ее часто именуют «общественным договором», основой развития государственности. Конституция – договор между группами политической элиты, социальными, национальными, конфессиональными, клановыми и иными слоями населения, между гражданским обществом, его институтами и государственной властью.

Во вступительной части Конституции Казахстана отмечается, что казахстанское общество – «миролюбивое гражданское общество».

В Конституции закреплены основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан. К ним относятся: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский

¹ Лунарев Г.П. Юридические поговорки и поговорки народов мира. М., 2014. С. 485.

² Там же. С. 479.

³ Там же. С. 474.

патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.⁴

Первостепенное внимание принципу *общественного согласия* обусловлено тем, что общество в силу различных объективных и субъективных факторов делится на разные слои, группы, классы, нации, сословия, конфессии, между которыми необходимо сохранять мир и терпимость.

В Послании Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 г. справедливо отмечается: «Мы сделали ценности единства и согласия фундаментом общества, основой нашей особой казахстанской толерантности. Мы должны бережно передавать эти ценности каждому будущему поколению казахстанцев»⁵.

В этом аспекте весьма важна нормотворческая деятельность государства, его органов, направленная на закрепление равноправия всех, независимо от социальных, национальных, расовых, религиозных и других различий, на недопущение дискриминации. В ст. 14 Конституции РК записано: «Все равны перед законом и судом» (п. 1). «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» (п. 2).

Государство требует от всех граждан, должностных лиц, общественных объединений недопущения действий, направленных на нарушение общественного согласия. Таким образом, поддержание общественного согласия – задача не только государства, его органов, но и общественно-политических институтов, общества в целом.

Роль Ассамблеи народа Казахстана

За годы независимости в Казахстане сформировалась особая «казахстанская» модель межэтнической толерантности и общественного согласия.

Принятая на всенародном референдуме Конституция в сфере межэтнических отношений провозгласила равенство всех граждан, независимо от этнической принадлежности и вероисповедания, что стало основным принципом, отправной точкой общественного согласия. 1995 год ознаменовался созданием по инициативе Президента страны Ассамблеи народа Казахстана на базе этнокультурных центров республики⁶.

На основе гражданской и духовно-культурной общности утверждены принципы и нормы межэтнической и межконфессиональной толерантности; усилено взаимодействие государственных органов с этнокультурными организациями; обеспечено эффективное взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества. Обеспечена интеграция усилий этнокультурных объединений в достижении целей и задач Ассамблеи. Ассамблея координирует работу многочисленных этнокультурных объединений. Созданы условия для их

⁴ Сапарғалиев Г.С. Конституционное право (Академический курс). Алматы: Жеті Жарғы, 2002. С. 6.

⁵ Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 года // «Казахстанская правда» от 15.12.2012 г., № 437–438.

⁶ Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. № 2066 «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана» // САПП Республики Казахстан, 1995 г., № 8, ст. 84.

развития, в Астане работает Дворец мира и согласия, в регионах – дома дружбы, в которых располагаются офисы этнокультурных объединений.

В сфере формирования системы упреждающих механизмов по профилактике негативных тенденций в области межэтнических отношений и нейтрализации возможных угроз, недопущения политизации этнического фактора достигнуто усиление системы мониторинга межэтнической ситуации. Уполномоченными государственными органами осуществляются мониторинги: межэтнических отношений (в ежеквартальном режиме), в том числе путем социологических замеров; мониторинг обеспечения конституционных прав граждан, выявление и устранение их нарушений в сфере языковой политики; мониторинг средств массовой информации на предмет выявления материалов, ущемляющих права граждан по этническим, религиозным, языковым мотивам. Создан исследовательский центр по проблемам межэтнических отношений. Правительству Республики Казахстан поручено принятие необходимых мер по дальнейшей реализации Стратегии Ассамблеи.⁷ Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики проводит исследования по актуальным проблемам межэтнических отношений.

С момента образования Ассамблеи постоянно совершенствовалась ее нормативная правовая база. Первоначально Ассамблея народов Казахстана была создана как консультативно-совещательный орган при Президенте Республики Казахстан. В последующем она получила статус конституционного органа, что позволило казахстанским этносам обеспечить гарантированное парламентское представительство.⁸ К полномочиям Президента страны в п. 20 ст. 44 Конституции отнесено образование Ассамблеи народа Казахстана. 9 депутатов Мажилиса, избираемых Ассамблеей в соответствии с п. 1 ст. 51 Конституции, стали выразителями всей совокупности интересов этнических групп Казахстана.⁹

В целях реализации конституционной реформы 2007 года, Ассамблея народов Казахстана была переименована в Ассамблею народа Казахстана и является учреждением без образования юридического лица, образуемым Президентом РК, способствующим разработке и реализации государственной национальной политики.¹⁰ Учитывая, что, несмотря на многочисленность и разнообразие этносов, народ Казахстана един, слово «народов» в наименовании Ассамблеи обоснованно заменено на слово «народ».

⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 23 апреля 2005 г. № 1561 «Об укреплении института Ассамблеи народа Казахстана» // «Казахстанская правда» от 30 апреля 2005 г. № 106–107.

⁸ Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. № 2066 «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана» // САПП Республики Казахстан, 1995 г., № 8, ст. 84. Указ Президента Республики Казахстан от 17 апреля 1998 года № 3913 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 года № 2066 «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана» // Раздел Базы данных «Закон»: Конституционный строй и основы государственного управления; Конституционный закон Республики Казахстан «О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации» от 20 июля 2000 года № 83-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., № 10, ст. 232; Указ Президента Республики Казахстан от 3 октября 2000 г. № 450 «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. № 2066 «Об образовании Ассамблеи народов Казахстана» // САПП Республики Казахстан, 2000 г., № 42, ст. 481.

⁹ Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 г. № 70-IV // Ведомости Парламента РК, 2008 г., № 17-18 (2522), ст. 70; Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Положения об Ассамблее народа Казахстана» № 149 от 7 сентября 2011 г. // САПП Республики Казахстан, 2011 г., № 53, ст. 744, 2013 г., № 5, ст. 96.

¹⁰ Указ Президента Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан от 26 апреля 2002 года № 856». 26 июля 2007 г. // Раздел Базы данных «Закон»: Конституционный строй и основы государственного управления.

Закон РК «О языках в Республике Казахстан» в правовом поле разрешил вопрос о статусе государственного казахского и официально употребляемого русского языков.¹¹ Глава государства безусловно прав, подчеркивая необходимость внимательного и осторожного отношения к сфере функционирования языков наций проживающих в Казахстане, обращая внимание на необходимость их развития. В то же время, по нашему мнению, в этой сфере еще предстоит отрегулировать некоторые вопросы. В связи с этим группа профессоров КазГЮУ несколько лет назад подготовила законопроект «О государственном языке», который был презентован на ряде круглых столов. Надеюсь, он также поможет в последующем совершенствовании законодательства о языках.

Законодательные нормы по этническим отношениям имеются в ряде законодательных актов Республики, в том числе об общественных объединениях, избирательном законодательстве, в законодательстве о политических партиях. Казахстан присоединился к основополагающим международным правовым документам в сфере прав человека.

Таким образом, государственная этнополитика обеспечила необходимые политико-правовые условия для реализации этнических потребностей и интересов граждан. Для политики и законодательства Казахстана в сфере межэтнических отношений характерно внимательное отношение к общепризнанным нормам основных международных стандартов по защите прав этнических меньшинств, в том числе к стандартам ОБСЕ в этой сфере.

Вместе с тем, имеется ряд объективных факторов, которые необходимо учитывать: обострение социальных вопросов в результате действия факторов глобального характера (мировой финансово-экономический кризис, распространение социальной и военно-политической нестабильности в регионе и в мире, рост экстремистских и террористических проявлений); вопросы социального расслоения, безработица и наличие преступности; низкая правовая культура; усиление процессов миграции и характер миграционных потоков, а также этнодемографическая динамика.

Указанные факторы обуславливает необходимость бережного отношения к межнациональному миру и согласию, проявления гражданской консолидации, основанной на коренной социальной модернизации общества, осознании своего единства перед вызовами изменяющегося мира.

Поэтому государственным органам, Ассамблее необходимо проводить последовательную, целенаправленную и упреждающую работу по: укреплению механизмов формирования национального единства, национально-государственной идентичности, патриотизма, духовно-культурного взаимодействия и гармонизации межэтнических отношений; сохранению и укреплению традиций, духовных и нравственных ценностей и мировоззренческих устоев, нацеленных на обеспечение сплоченности нации, укрепление государства, общества и семьи; нейтрализации воздействия внешних угроз и влияний.¹²

Ассамблея выступает не только как уникальный механизм обеспечения межэтнической толерантности, но и как конституционный орган, главная диалоговая

¹¹ Закон Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан» от 11 июля 1997 года № 151//Ведомости Парламента Республики Казахстан, 1997 г., № 13–14, ст. 202.

¹² См. также: Императивы государственной этнополитики Республики Казахстан. Аналитические материалы и методические рекомендации для государственных органов. Под общей ред. Е.Л. Тугжанова. Астана, 2012. – 516 с.

площадка общественного согласия для институтов гражданского общества, а также инструмент гражданского сотрудничества.¹³

Достижение межконфессионального согласия

В нашей Конституции (п. 1 ст. 22) записано, что «каждый имеет право на свободу совести». При этом «осуществление права на свободу совести не должно обуславливать или ограничивать общечеловеческие и гражданские права и обязанности перед государством» (п. 2 ст. 22 Конституции).

Для Казахстана, как страны с ярко выраженным полиэтническим и поликонфессиональным составом населения, важным направлением достижения и укрепления социальной стабильности, гармонизации интересов личности, социальных групп и общества является поиск оптимальных форм не только межнационального, но и *межконфессионального согласия*, повышения культуры межэтнических и межконфессиональных взаимоотношений, профилактики экстремизма и терроризма.

В стране проживают представители 140 наций, народностей и этнических групп, 40 конфессий.¹⁴ Это многообразие – неиссякаемый источник духовно-нравственных ценностей, но и может порождать определенные проблемы. Развитие гармоничных межэтнических взаимоотношений и межконфессионального согласия требует комплексного подхода и эффективных механизмов государственного и общественного прогнозирования и регулирования.

Республика Казахстан утверждает себя *светским государством*, в котором законодательно закреплены принципы свободы совести и свободы вероисповедания, равное право граждан различной конфессиональной принадлежности на создание своих религиозных объединений, принцип невмешательства государства во внутренние дела религиозных объединений и другие основополагающие нормы религии, принятые международным сообществом.

Одной из характерных особенностей развития Казахстана в современный период является неуклонное возрастание роли религии в жизни общества. Повышается ее авторитет и статус, расширяются социальные функции, растет число верующих и религиозных объединений.

Разработка и реализация эффективной системы мер по дальнейшей гармонизации национальных и религиозных отношений в стране, формированию толерантного сознания и профилактике экстремизма в казахстанском обществе является комплексной задачей, решение которой требует скоординированных усилий государственных и местных органов при широкой поддержке национально-культурных, религиозных и неправительственных объединений, осуществляемых на системной основе. В 2006 г. принято Постановление Правительства РК «Об утверждении Программы совершенствования казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия на 2006-2008 годы».¹⁵

¹³ Указ Президента Республики Казахстан «Об утверждении Концепции развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2020 года)» от 18 апреля 2013 года № 552 // САПП Республики Казахстан, 2013 г., № 25, ст. 397.

¹⁴ См.: Съезд лидеров мировых и традиционных религий // http://www.akorda.kz/ru/page/sezd-religii-2012_1338973130 (2014 г., 21 авг.).

¹⁵ Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы совершенствования казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия на 2006-2008 годы» от 28 июня 2006 года № 593// САПП Республики Казахстан, 2006 г., № 23, ст. 240.

В процессе построения демократического общества коренным образом изменились отношения между государством и религиозными объединениями. В Законе РК «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 г. № 483-IV предусмотрено, что «воспрепятствование законной религиозной деятельности, нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест не допускаются»¹⁶.

Эпохальным событием в сфере конфессионального согласия выступило посещение Казахстана Папой Римским Иоанном II в сентябре 2001 года. Примечательно, что впервые инициатива о созыве Съезда была высказана Президентом Казахстана Н.А. Назарбаевым в феврале 2003 г. во время его встречи с Понтификом в Ватикане.¹⁷

В 2003 г. в Астане прошел I Съезд лидеров мировых и традиционных религий, учредивший новую мировую площадку для обмена мнениями и поиска решения международных проблем. В 2006 г. здесь же состоялся II Съезд лидеров мировых и традиционных религий с общей темой «Религия, общество и международная безопасность». В 2009 г. в городе Астане проведен III Съезд лидеров мировых и традиционных религий с главной темой о повышении роли духовных лидеров в позитивном решении любых вопросов общественного развития, мира и толерантности. В 2012 г. состоялся IV Съезд лидеров мировых и традиционных религий с основной темой «Мир и согласие как выбор человечества». В форуме участвовали 85 делегаций из 40 стран мира.¹⁸

Прошедшие съезды не только содействовали укреплению межконфессионального согласия внутри страны, но и имели большое международное значение, внося неоценимый вклад в поддержание мира, согласия и толерантности в международном сообществе, укрепление взаимного уважения граждан к различным конфессиям и их представителям, в конструктивный диалог цивилизаций.

Достижение социального, гражданского согласия

Казахстан, являясь государством-членом Организации Объединенных Наций, поддерживает Декларацию принципов толерантности, утвержденную резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 г. Принципы веротерпимости и миролюбия являются основополагающими в политике нашего государства. Одним из ключевых направлений работы по усилению защиты прав и свобод граждан является поэтапное укрепление независимости судебной системы от исполнительной власти. Казахстан ратифицировал Международный пакт ООН об экономических, социальных и культурных правах.

¹⁶ Закон Республики Казахстан «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года № 1128-ХП // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1992 г., № 4, ст. 83; Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 года № 483-IV // Ведомости Парламента РК, 2011 г., № 17, ст. 135.

¹⁷ Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Программы совершенствования казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия на 2006-2008 годы» от 28 июня 2006 года № 593 // САПП Республики Казахстан, 2006 г., № 23, ст. 240.

¹⁸ См.: Съезд лидеров мировых и традиционных религий // http://www.akorda.kz/ru/page/sezd-religii-2012_1338973130 (2014 г., 21 авг.).

Важные шаги были предприняты и по стимулированию развития гражданского общества - приняты новые законы «О политических партиях» в 2002 г. и «О государственном социальном заказе» в 2005 г.¹⁹ Отношения с НПО получили достаточно интенсивное развитие, выразившееся в традиционном проведении Гражданских форумов.

Мировая практика показала, что в современных условиях глобальной интеграции трудовых ресурсов, индустриально-инновационной политики важную роль по регулированию трудовых правоотношений занимают профессиональные союзы.

Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» был принят в 1993 г. и определял профессиональные союзы в Республике Казахстан (профсоюзы) как самостоятельные, с фиксированным индивидуальным членством общественные объединения, добровольно создаваемые гражданами на основе общности их профессиональных интересов для представления и защиты трудовых, а также других социально-экономических прав и интересов своих членов, охраны и улучшения условий труда.²⁰

Вместе с тем, динамичные экономические отношения, международные интеграционные процессы обусловили необходимость совершенствования законодательства о профсоюзах.

27 июня 2014 г. принят новый Закон РК «О профессиональных союзах». Закон расширил права профсоюзов по защите прав работников. В то же время Закон ориентирует на социальное партнерство – «система взаимоотношений между работниками (представителями работников), работодателями (представителями работодателей), государственными органами, направленная на обеспечение согласования их интересов по вопросам регулирования трудовых и социально-экономических отношений».²¹

В ст. 19 данного Закона установлено, что «профсоюзы участвуют в социальном партнерстве путем: 1) работы в трехсторонних республиканской, отраслевой, региональной комиссиях по социальному партнерству и регулированию социальных и трудовых отношений; 2) разработки проектов соглашений и коллективных договоров и их заключения; 3) консультаций (переговоров) с работодателями, их объединениями (ассоциациями, союзами), государственными органами по вопросам регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, обеспечения гарантий прав работников в сфере труда и совершенствования трудового законодательства Республики Казахстан». В п. 2 той же статьи Закона записано: «Принимаемые профсоюзами решения, положения коллективных договоров должны соответствовать принимаемым органами социального партнерства решениям и положениям генерального, отраслевого и регионального соглашений». Очевидно, эти нормы ориентированы на развитие социального партнерства и согласия, на поиск сторонами социального партнерства взаимоприемлемых решений и разрешения возможных противоречий путем переговоров.

¹⁹ Закон Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года № 344 // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., № 16, ст. 153.

²⁰ Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 9 апреля 1993 года // Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2002 г., № 15, ст. 147; 2007 г., № 9, ст. 67; 2009 г., № 8, ст. 44.

²¹ Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 г. № 211-V ЗРК// <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000211> (2014 г., 21 авг.).

В сегодняшнем мире национальная и религиозная нетерпимость стали реальной угрозой не только государственной, но и глобальной стабильности. В этих условиях Казахстан еще раз показал, что в многонациональной и многоконфессиональной стране, благодаря поддерживаемой толерантности и разумной государственной политике можно добиться согласия и гармонии.

Уникальный институт обеспечения межнационального согласия Ассамблея народа Казахстана получила статус конституционного органа и представлена в Парламенте, создана эффективная нормативно-правовая база для функционирования общественных объединений.

Согласно Конституции в Республике Казахстан запрещены создание и деятельность общественных объединений, которые подрывают безопасность государства, разжигают социальную, национальную, религиозную, сословную и родовую рознь (п. 3 ст. 5 Конституции). Правовая система Казахстана формируется с учетом опыта развития демократического законодательства стран мира. Это обстоятельство является проявлением приверженности Казахстана идеалам свободы, равенства и согласия как внутри страны, так и в отношениях с другими странами. Словом, Казахстан выстроил основы современного государства, сохранив в стране гражданский мир и межнациональное межконфессиональное согласие.

Казахстанский опыт построения полиэтничного и мультикультурного сообщества во многом уникален. Главным условием дальнейшего успешного развития страны продолжает оставаться обеспечение внутривнутриполитической стабильности, гражданского мира и межнационального согласия.

Все 19 лет, с момента принятия, Конституция является гарантом согласованной работы ветвей власти. За эти годы Казахстан прошел огромный путь экономического, политического и социального прогресса. Казахстан не только состоялся как независимое государство, он стал своего рода феноменом мировой экономики и политики, «землей мира и согласия». Еще немало предстоит сделать для реализации в законодательстве и в жизни важнейших норм и принципов Конституции, обеспечивающих общественное согласие и политическую стабильность, но основа уже заложена.