

Государственная этнополитика Казахстана: механизмы формирования казахстанской идентичности (общенациональный и региональный уровни)

САДВОКАСОВА А.К.,
ДОСМАГАМБЕТОВА Г.И.

Институциональные реформы Главы государства Н.А. Назарбаева, озвученные на XVI съезде партии «Нур Отан», определяют новый вектор развития нашей страны. Глава государства отметил: «Мы добились значительных успехов в развитии собственной модели стабильности и согласия. Конституция Казахстана гарантирует равенство прав всех граждан независимо от расовой, этнической, религиозной и социальной принадлежности» [1].

Вместе с тем Президент РК поставил задачу дальнейшего укрепления казахстанской идентичности, которая должна основываться на принципе гражданства: «Все граждане должны пользоваться одним объемом прав, нести один груз ответственности и иметь доступ к равным возможностям» [2].

Гражданство (каз. *азаматтық*, англ. *Citizenship*) — это конституционно-правовое состояние, устойчивая политико-правовая связь лица с государством, выражающая совокупность их взаимных прав и обязанностей. Гражданство как институт позволяет гарантировать равные права и ответственность всех граждан в равной степени.

В международном праве и иностранном обиходе в качестве синонима «гражданство» применяется и «национальная принадлежность» [3].

Таким образом, ключевым стержнем реформ является укрепление *казахстанской идентичности на принципах гражданства*. «Граждане Республики Казахстан имеют равные права и обязанности независимо от расовой, этнической, социальной принадлежности, религиозных взглядов. Это закреплено в Конституции Республики Казахстан», — отметил Глава государства.

Гражданская идентичность — соотнесение индивида с общностью граждан конкретного государства, позволяющее гражданской общности действовать в качестве коллективного субъекта.

В результате формирования гражданской идентичности происходит отождествление индивидом себя с государством, обществом, страной, происходит формирование общих ценностей, норм и правил. Безусловно, процесс построения идентичности зависит от окружающего мира, системы взглядов и убеждений, специфики государственного устройства, общественных отношений. В этом смысле казахстанская реальность имеет свои особенности и логику развития.

Государственная идентификация независимого Казахстана выстраивалась в соответствии с концепцией государственного развития: конституционные основы, территориальная целостность, президентская республика, единство и согласие полиэтнического общества, государственный язык, государственные символы.

Последовательные реформы государственного строительства позволили обеспечить укрепление базовых основ государственности, определить внутреннюю и внешнюю политику, выработать стратегические цели и выстроить повседневную практику взаимодействия государства и общества.

Казахстанская идентичность строится на следующих элементах общественного и государственного устройства:

- гражданство, равенство прав граждан;
- государственная граница — международно-правовое оформление;
- межэтническая толерантность и общественное согласие;
- государственный язык, сохранение русского языка и развитие языков этносов Казахстана, изучение английского языка;
- государственные символы, отражающие историю, духовное единство и устремленность в будущее нации.

Одним из ключевых направлений государственной политики в этом вопросе выступает этнополитика. Для полиэтничного и поликонфессионального Казахстана политика сохранения мира и стабильности, создание атмосферы доверия и уважения, формирова-

ние единой нации являются фундаментальной основой укрепления независимости.

Этнополитика Казахстана опирается на конституционные принципы государства, в которых определен приоритет прав человека и гражданина. Равенство прав этносов, проживающих на территории Казахстана, закреплено в нормативных документах и реализуется на практике.

В укреплении *казахстанской идентичности* через систему общественных отношений, публичной политики и государственного управления одно из центральных мест занимает *Ассамблея народа Казахстана (АНК)*. Она была создана в 1995 г. Указом Главы государства и с первых дней вела активную работу в общественно-политическом поле страны как прогрессивный и стабилизирующий механизм национального строительства. Принципы политического устройства — унитарность, равенство прав граждан независимо от этнической или иной другой принадлежности, приоритет прав человека и гражданина — стали базовыми в работе Ассамблеи.

Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана», принятый в 2008 г., определил задачи и функции данного института. Правовой статус Ассамблеи также закреплен Положением об Ассамблее народа Казахстана, Концепцией развития Ассамблеи народа Казахстана до 2020 г.

Уникальность данного института заключается в интегрированности в систему государственной власти, с одной стороны, и в гражданское общество — с другой. Высокий уровень государственной и политической значимости закреплен председательством Президента страны. На центральном уровне контроль и руководство осуществляются Администрацией Президента. В региональных ассамблеях — акимами, аппаратами акимов в регионах, отраслевыми исполнительными органами. Общественный компонент выражен в этнокультурных объединениях и других общественно значимых структурах, институтах гражданского общества [4].

Деятельность Ассамблеи народа Казахстана нацелена на закрепление этих ценностей в обществе через воспитание патриотизма, историческое сознание, развитие инноваций, изучение языков.

Механизм управления межэтническими отношениями встроено в структуру исполнительной вертикали государственной системы управления. Рабочий орган АНК — Секретариат входит в состав Администрации Президента РК. Секретариаты Ассамблеи областей, гг. Астаны и Алматы входят в структуру областных акиматов. По

поручению Главы государства на XXII Сессии АНК заведующие секретариатами получили категории государственных служащих D-2 [5]. В соответствии с реестром государственных должностей аппараты (секретариаты) Ассамблеи народа Казахстана областей, столицы, городов республиканского значения вошли в группу категорий D. Секретариаты Ассамблеи находятся в структуре аппаратов областных акимов, г. Астаны и Алматы.

Создание в 2014 г. Республиканского государственного учреждения «Қоғамдық келісім» при Президенте РК по обеспечению деятельности АНК, а также региональных учреждений, обеспечивающих работу ассамблей регионов, усилило работу Ассамблеи по укреплению казахстанской идентичности.

Место региональных ассамблей в системе государственного управления определяется правовым регулированием их деятельности. Основным нормативно-правовым актом, регулирующим их деятельность, является Закон РК «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20 октября 2008 г. (далее — Закон). Указом Президента Республики Казахстан от 7 сентября 2011 г. №149 также было утверждено Положение об Ассамблее народа Казахстана, на нормы которого ориентируются региональные ассамблеи в своей деятельности.

Правовой статус региональных ассамблей закреплен статьями 7 и 14 Закона. Они являются представителями АНК в регионах. Региональные ассамблеи подотчетны АНК, исполняют ее решения, а также решения Совета Ассамблеи и поручения Председателя Ассамблеи, вырабатывают предложения по выдвижению кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан, избираемых Ассамблеей. И если целью и основными задачами Ассамблеи являются обеспечение межэтнического и межконфессионального согласия, общественно-политической стабильности в стране, то задачи региональных ассамблей — обеспечение этих целей в соответствующих регионах.

В реализации стоящих задач региональные ассамблеи взаимодействуют с местными государственными органами, органами местного самоуправления, этнокультурными и иными общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в сфере межэтнических отношений. Тем самым предопределяется роль региональных ассамблей в системе государственного управления, заключающаяся в обеспечении эффективного взаимодействия государственных органов и общественности. При этом данное взаимодействие обеспечивается, с одной стороны, в пределах регионов, а с другой стороны, между

общественностью региона и центральными государственными органами через АНК и избранных Ассамблеей депутатов Парламента.

Председателем региональных ассамблей являются акимы соответствующих регионов, а рабочим органом — секретариат, входящий в состав аппарата акима. Секретариат возглавляется заведующим, назначаемым и освобождаемым от должности акимом — председателем региональной Ассамблеи. Таким образом, рабочий орган региональных ассамблей является структурной единицей исполнительного органа государственной власти, а его сотрудники — государственными служащими. Вместе с тем законодательство определяет региональную Ассамблею как «учреждение без образования юридического лица», то есть сама Ассамблея не входит в систему государственных органов.

Законом также определены статус, полномочия и условия прекращения полномочий членов региональной Ассамблеи. Его членами являются представители государственных органов и общественных объединений. В своей деятельности они вправе содействовать разработке и реализации государственной национальной политики, принимать участие в разработке проектов нормативных правовых актов, касающихся межэтнических отношений, политики в сфере языка, образования, недопущения любой формы дискриминации, осуществлять иную деятельность, направленную на достижение цели и задач Ассамблеи. Обязанностями же членов ассамблей являются: способствование укреплению межэтнического согласия, реализации языковой политики государства; недопущение действий или высказываний, направленных на подрыв национальной безопасности государства, разжигание социальной, национальной, родовой и религиозной розни, ненависти и вражды; исполнение решений органов управления ассамблей и поручений председателей ассамблей и заведующих секретариатом по вопросам деятельности ассамблей; участие в работе высшего руководящего органа Ассамблеи — его сессии. Здесь выражается роль региональных ассамблей в формировании и реализации государственной политики в сфере межэтнического и межконфессионального согласия, общественно-политической стабильности регионов и в целом страны.

Важным является закрепление статьей 9 Закона, обязательность рассмотрения государственными органами и должностными лицами принятых на сессии Ассамблеи решений. Единство действий республиканской и региональных ассамблей предопределяет данную обязательность и относительно решений сессий региональных ассамблей. Реализация решений сессий ассамблей также обеспечивается

региональными представительствами государственного учреждения «Қоғамдық келісім», цель которого в организационном, финансовом и материально-техническом обеспечении функционирования ассамблей.

На XXI Сессии Ассамблеи народа Казахстана Глава государства поручил усилить структуры Ассамблеи на региональном уровне, принять Концепцию развития ассамблей всех регионов, гг. Астаны и Алматы, а также решить вопросы строительства домов дружбы в Атырауской, Западно-Казахстанской, Карагандинской, Кызылординской, Мангистауской областях.

Общественный и гражданский сектор в регионах действует на базе региональных домов дружбы. В настоящее время в Республике Казахстан функционирует более 25 домов дружбы. Из них *республиканский* статус имеет Дом дружбы в г. Алматы, статус *областных* домов дружбы — 10. Особый статус имеет *Дворец мира и согласия* в г. Астане, в котором проводятся ежегодные сессии Ассамблеи народа Казахстана, осуществляются мероприятия мирового масштаба и решаются вопросы по сохранению мира и согласия на глобальном (международном) уровне, поэтому его можно по праву назвать «международным» Домом дружбы.

Постановлением Правительства РК была утверждена Концепция развития домов дружбы Ассамблеи народа Казахстана [6]. В ней была обозначена роль и функции домов дружбы как центров реализации идей и масштабных проектов этнокультурных объединений, а также центров идеологической работы по разъяснению и пропаганде основных стратегических документов Ассамблеи в сфере государственной национальной политики. Была также поставлена задача по выработке единого подхода в реализации целей и задач домов дружбы, их институционализации в качестве центров мира и согласия, механизмов обеспечения деятельности Ассамблеи.

Концептуально новый формат деятельности домов дружбы основан на инновационных методах в контексте Стратегии «Казахстан-2050» и Концепции развития Ассамблеи народа Казахстана (до 2020 г.).

В домах дружбы работают воскресные школы, в которых изучаются государственный и английский языки, языки этносов, действуют этнокультурные объединения. Созданы отделы научно-экспертного сопровождения, анализа и мониторинга сферы межэтнических отношений. Важным направлением деятельности домов дружбы является усиление работы с этнокультурными объединениями по формированию казахстанской идентичности.

Общественная инфраструктура Ассамблеи объединяет ученых на базе Научно-экспертного совета АНК, Ассоциации кафедр АНК, журналистов — Клуб журналистов и экспертов по вопросам межэтнических отношений при АНК, предпринимателей и бизнесменов — Ассоциация предпринимателей АНК.

Научно-экспертный совет Ассамблеи народа Казахстана создан по поручению Президента РК — Председателя АНК и функционирует в соответствии с Указом Главы государства от 07.09.2011 г. №149.

В составе НЭС АНК 42 ученых и руководителей общественных объединений, из них 25 докторов, 14 кандидатов наук.

В Национальной академической библиотеке был создан официальный Депозитарий научных трудов АНК с ресурсом свыше 1 300 научных, аналитических источников.

В 2011 г. был создан Центр по изучению межэтнических и межконфессиональных отношений Центральноазиатского региона на базе Академии государственного управления при Президенте РК.

Центром совместно с Секретариатом АНК было проведено более 30 республиканских, зональных и региональных семинаров по обучению социальным технологиям в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений, по формированию единого понимания и алгоритма государственной политики в области общественного согласия.

За весь период работы Центра в рамках программы повышения квалификации прошли 1 951 человек, среди них: 1 258 — государственные служащие; 693 — этнокультурные объединения, руководители молодежной и других общественных объединений, конфессий, НЭС АНК, представители СМИ и бюджетных организаций.

Данная работа проводится в основном в регионах. Главная задача этого проекта — доведение до районного и сельского уровня политики Главы государства по сохранению межэтнической толерантности, основных положений государственной этнополитики, методов работы в условиях полиэтничного общества, медиации и др.

Во всех регионах работают Научно-экспертные группы, которые ведут работу по научно-экспертному сопровождению региональных ассамблей. В этой работе участвуют более 150 ученых и экспертов.

В *Клуб журналистов и экспертов* по вопросам межэтнических отношений при АНК вошли 24 ведущих журналиста республиканских и региональных СМИ, освещающих межэтническую тематику, и эксперты в области межэтнических отношений.

В республике издаются 37 этнических газет, журналов и СМИ Ассамблеи на 15 языках: казахском, русском, узбекском, уйгурском,

украинском, немецком, корейском, турецком, азербайджанском, татарском, белорусском, еврейском, армянском, дунганском и курдском.

В эфире 4 республиканских телеканала представлены 5 постоянными телепрограммами/рубриками по межэтнической тематике и деятельности АНК.

На радио «Астана» и «Қазақ радиосы» вещают 8 постоянных программ. В 9 республиканских газетах на постоянной основе выходят 22 рубрики.

На официальном веб-сайте Ассамблеи народа Казахстана (www.assembly.kz) освещается деятельность по всем направлениям и во всех регионах.

Издается республиканский журнал «Достық-Дружба», который через посольства Казахстана и филиалы Всемирной ассоциации казахов распространяется в 47 странах.

Ассоциация предпринимателей Ассамблеи народа Казахстана учреждена под эгидой Ассамблеи народа Казахстана в целях поддержки реализации инновационно-индустриальных проектов, оказания содействия в социальной модернизации общества, поддержки инициатив этнокультурных объединений в развитии бизнеса. Ее деятельность нацелена на содействие укреплению общественного согласия и национального единства, повышению благосостояния граждан, реализации гражданских инициатив в сфере бизнеса и инноваций.

Ассоциация кафедр Ассамблеи народа Казахстана нацелена на воспитание в студенческой среде ценностей казахстанского патриотизма, толерантности и единства. Эта структура объединяет вузы страны, обеспечивая преемственность поколений, разделяющих общие ценности «Мәңгілік Ел».

Такая инфраструктура позволяет институту Ассамблеи народа Казахстана обеспечить поставленные Президентом страны задачи по укреплению национального единства и общественного согласия.

Указом Президента страны 2015 г. проходит под знаком Ассамблеи народа Казахстана. 20 лет АНК — это период возрождения национального самосознания народа, самопознание через возрождение культуры, обычаев, традиций, языка.

Этот период позволил выстроить равноправные отношения в полиэтничном обществе благодаря созданию равных условий для всех этнических групп в плане культурного, этнического, образовательного, социально-экономического развития.

В 2010 г. принимается Доктрина национального единства, где были определены позиции общего восприятия казахстанской действитель-

ности. Они были выражены в четких и понятных для большинства фраз: «Одна страна — одна судьба», «Единство в многообразии», «Разное происхождение — равные возможности», «Дух нации».

В 2014 г. Президент страны Н.А. Назарбаев в Послании Главы государства «Казахстанский путь — 2050: единая цель, единые интересы, единое будущее» обозначил главные ценности общенациональной идеи «Мәңгілік Ел»:

- Независимость Казахстана и Астана.
- Общенациональное единство, мир и согласие.
- Светское государство и высокая духовность.
- Экономический рост на основе индустриализации и инноваций.
- Общество всеобщего труда.
- Общность истории, культуры и языка.
- Национальная безопасность и глобальное участие Казахстана в решении общемировых и региональных проблем.

Перспективная задача нашего общества — становление государства-нации, граждане которого независимо от этнической принадлежности образуют единый народ и принадлежность к которому выступает для них главным идентификационным признаком.

Сегодня центральная задача Ассамблеи — активное участие в реализации Пяти реформ и, прежде всего, в формировании нации единого будущего. В «Плане нации — 100 конкретных шагов» в направлении «Идентичность и единство» важная роль отводится Ассамблее народа Казахстана.

Задачи, которые поставлены перед Ассамблеей:

- стать объединяющим центром всех благотворительных акций по всей стране при поддержке правительства и бизнеса;
 - недопущение политизации сферы межэтнических отношений.
- «Держать руку на пульсе общества и совместно с соответствующими государственными органами принимать превентивные меры»;
- организовать под эгидой Ассамблеи общенациональную акцию «*Большая страна — большая семья*».

Реализация этих задач будет способствовать укреплению казахстанской идентичности, национальному единству и общественному согласию. Новый этап развития казахстанской государственности нацелен на единство целей государства и гражданина, стремление людей к взаимному сотрудничеству, привлечение бизнеса, гражданского сектора на решение социально чувствительных вопросов. При этом четким принципом остается сохранение общественного согласия, недопущение политизации и конфликтов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Выступление Президента Республики Казахстан, Председателя партии «Нур Отан» Н.А. Назарбаева на XVI съезде партии «Современное государство для всех: Пять институциональных реформ». Астана, 11 марта 2015 г.
2. Там же.
3. Этнополитический словарь: термины и понятия казахстанской политики в сфере общественного согласия и межэтнической толерантности. — Астана, 2014. — 400 с. (С. 230).
4. Там же. С. 215.
5. Выступление Н.А. Назарбаева на XXII Сессии АНК // www.akorda.kz.
6. Концепция развития домов дружбы Ассамблеи народа Казахстана. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2014 г. №580.