



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 February 2010
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тринадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие**

Доклад Независимого эксперта по вопросам меньшинств

Добавление

Миссия в Казахстан* **

(6–15 июля 2009 года)

Резюме

В Казахстане насчитывается около 130 различных этнических групп, многие из которых живут на территории Казахстана с давних времен. Инициативы, с которыми выступает правительство в интересах меньшинств, несомненно, способствуют стабильности и уважению многообразия и прав меньшинств. Среди этих инициатив – важные политические меры, направленные на содействие сохранению языков меньшинств, на создание и финансирование культурных ассоциаций в целях поддержания культуры и традиций этнических меньшинств и на учреждение консультативных органов, наиболее важным из которых является Ассамблея народа Казахстана.

Ассамблея народа, которая играет роль консультативно-совещательного органа при Президенте, является ценным национальным символом признания меньшинств и приверженности государства сохранению культурного наследия меньшинств. За избираемыми Ассамблеей членами закреплено девять мест в нижней палате парламента. Однако Ассамблее недостает статуса легитимного представительного органа. Ее членский состав формируется на основе, не являющейся полностью демократической, и поэтому ее члены реально не подотчетны перед своими общинами.

* Представлен с опозданием.

** Резюме настоящего доклада распространяется на всех официальных языках. Сам доклад, содержащийся в приложении к резюме, распространяется только на языке представления и русском языке.

Переход к демократическим институтам в Казахстане в полной мере еще не завершен. Наличие демократических институтов, особенно на местном уровне, имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы меньшинства могли поднимать волнующие их проблемы и вопросы и добиваться принятия по ним значимых решений. Люди, принадлежащие к общинам меньшинств, выражали свое разочарование по поводу того, что они не принимают реального участия в политической жизни и в процессе принятия решений по затрагивающим их интересы вопросам. Некоторые отмечали, что даже в местах компактного проживания представителей меньшинств редко назначают на руководящие должности в органах власти. Если же их и назначают, то такие представители меньшинств ограничены в своих действиях централизованной политикой, проводимой из столицы.

По Конституции, государственным является казахский язык, а русский язык употребляется в государственных организациях наравне с казахским. Русский язык является для этнических групп в Казахстане важным средством общения. Правительство продолжает политику, направленную на закрепление казахского языка в качестве государственного. Однако в этом деле необходимо по-прежнему проявлять деликатность, чтобы эта политика не ущемляла права и возможности тех, кому для овладения казахским языком могут потребоваться дополнительная помощь, время и средства. На стадии перехода к использованию казахского языка в качестве основного языка в системе административного управления не должно быть никакой дискриминации или ненужных ограничений, особенно в том, что касается трудоустройства и работы гражданских служащих, а также прав граждан обращаться с жалобами в государственные органы или пользоваться государственными услугами.

Что касается образования, то правительством принимаются позитивные меры по поддержке школ меньшинств и поощрению преподавания на языках меньшинств, в том числе путем поддержки этнических и культурных ассоциаций. Вместе с тем выражалось беспокойство по поводу обеспечения высокого качества обучения в школах с преподаванием на языках меньшинств или нерусском языке, в том числе в казахских школах; гарантированного выделения достаточных финансовых средств и ресурсов, в частности школам с преподаванием на языках малочисленных этнических групп; надлежащего снабжения учебниками на языках меньшинств; обеспечения того, чтобы во всех учебниках должным образом отражались культура, традиции и история меньшинств и их вклад в развитие казахстанского общества; и обеспечения равного доступа к высшему образованию для членов всех групп. Самое важное заключается в том, чтобы все школы надлежащим образом готовили представителей всех групп к полной интеграции во все сферы жизни в казахстанском обществе.

Представители общин меньшинств отмечали относительное равенство и отсутствие дискриминации в сфере занятости в частном секторе, в доступе к услугам и во взаимоотношениях между людьми в целом. Антидискриминационные положения прописаны как в самой Конституции, так и в отдельных законодательных актах. Однако Казахстану следует принять конкретный всеобъемлющий закон о расовой дискриминации в целях обеспечения более эффективной реализации членами всех общин прав на то, чтобы искать и использовать средства правовой защиты от актов дискриминации.

Казахстан демонстрирует межконфессиональное согласие и свободу вероисповедания применительно к тем религиям, которые считаются традиционными или ортодоксальными; однако люди, чье вероисповедание считается "нетрадиционным" (включая Свидетелей Иеговы, баптистов, евангелистов, сайентологов, последователей непризнанных разновидностей ислама и других) полагают, что те же свободы им не обеспечиваются. Правила регистрации в отношении некоторых религиозных групп, публичные заявления и публикации правительства, предупреждающие население об опасности некоторых вероисповеданий, конфискация имущества, наложение штрафов, аресты, депортация и другие действия полицейских, сотрудников органов национальной безопасности и чиновников создают атмосферу репрессий против этих религиозных групп. Независимый эксперт настоятельно призывает обеспечить, чтобы все религиозные группы могли пользоваться теми же правами и свободами, которые предоставлены традиционным религиозным группам, и рекомендует начать широкий диалог с последователями "нетрадиционных" религий.

Правительство и многонациональный народ Казахстана заслуживают высокой оценки за то, что в целом в обществе наблюдается межэтническая толерантность. Имели место некоторые инциденты, когда напряженность в межэтнических отношениях перерастала в нападения на отдельные группы меньшинств с актами насилия. В ряде случаев гибли люди, а члены общин меньшинств были вынуждены бежать из своих домов. Хотя подобные случаи были редки, носили спорадический характер и не свидетельствуют о высокой степени угрозы систематического межэтнического насилия, этническую подоплеку таких инцидентов игнорировать нельзя. Могут существовать принципиально важные вопросы, которые должны решаться открыто и транспарентно, чтобы гарантировать реальное межэтническое согласие.

Приложение

Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств

Миссия в Казахстан

(6–15 июля 2009 года)

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–8	5
II. Исторический контекст	9–15	6
III. Участие меньшинств в политической жизни	16–29	7
IV. Недискриминация и равенство	30–41	11
V. Идентичность, язык, культура и религия	42–65	14
А. Идентичность, язык и культура	42–54	14
В. Религиозные свободы	55–65	17
VI. Защита от насилия	66–71	20
VII. Выводы и рекомендации	72–93	21

I. Введение

1. По приглашению правительства Независимый эксперт по вопросам меньшинств совершила официальную поездку в Казахстан в период с 6 по 15 июля 2009 года. Посетив Астану и Алматы, она провела консультации с высокопоставленными представителями правительства, ведающими вопросами прав, культуры и языков меньшинств, борьбы с дискриминацией и обеспечения равенства. Она встречалась с представителями этнических и культурных ассоциаций, неправительственных организаций и общин меньшинств и с журналистами, а также провела форум для женщин из числа меньшинств.

2. Независимый эксперт благодарит правительство за сотрудничество в рамках подготовки и проведения ее миссии. Она также благодарит Страновую группу Организации Объединенных Наций за ее содействие и помощь, а также представителей многочисленных неправительственных организаций, групп гражданского общества и общин, которые встречались с нею и предоставили ей ценную информацию.

3. Официальным языком Казахстана является казахский язык, хотя русский язык, на котором говорит большинство граждан, официально употребляется в государственных организациях наравне с казахским. В настоящее время этнические казахи составляют 58,6% населения, а этнические русские – 26,1%. На другие этнические группы приходится 15,3% общей численности населения: на украинцев – 2,9%, на узбеков – 2,8%, на уйгуров, татар и немцев – по 1,5% и на другие группы – 4,3%. В Казахстане живут более 100 других малочисленных этнических групп. Для описания этнических групп правительство использует термин "национальности", предпочитая его термину "меньшинства" и учитывая связь многих групп с этнически родственным государством или исторической родиной.

4. Конституция Казахстана содержит статьи, которые гарантируют основные права человека в соответствии с принципами международного права и ратифицированными Казахстаном договорами о правах человека. В пункте 3 статьи 4 Конституции говорится, что международные договоры, ратифицированные Казахстаном, имеют приоритет перед его законами и применяются непосредственно кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона.

5. Казахстан ратифицировал договоры о правах человека, имеющие непосредственное отношение к меньшинствам, в том числе Конвенцию о правах ребенка, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Вопросы прав человека находятся в ведении двух государственных институтов: Президентской комиссии по правам человека и Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан.

6. В 2010 году Казахстан возложит на себя функции Председателя Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Правительство взяло на себя обязательства в отношении процесса демократизации и совершенствования политики и практики в области прав человека в соответствии со стандартами ОБСЕ.

Методология

7. Оценка Независимым экспертом положения меньшинств в Казахстане основана на положениях Декларации 1992 года о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, и на других соответствующих международных стандартах, исходя из которых она определила четыре широких вопроса, вызывающие озабоченность и затрагивающие меньшинства в целом: а) содействие выживанию меньшинств посредством пресечения насилия в отношении них и предупреждения геноцида; б) защита и поощрение культурной самобытности групп меньшинств и права национальных, этнических, религиозных или языковых групп на их коллективную самобытность и на отказ от принудительной ассимиляции; в) гарантирование прав на недискриминацию и равенство, включая прекращение структурной или систематической дискриминации и поощрение антидискриминационных действий, когда это необходимо; и г) гарантирование права членов общин меньшинств на эффективное участие в жизни общества, особенно в связи с затрагивающими их интересы решениями. Во всех направлениях своей работы Независимый эксперт применяет гендерный подход.

8. В каждом содержащемся ниже разделе кратко излагаются положения законодательства и мнения, высказанные высокопоставленными представителями правительства, а также мнения субъектов гражданского общества, членов общин и других лиц.

II. Исторический контекст

9. Краткая история Казахстана и факторы, определившие демографический состав его населения, крайне важны для понимания нынешнего положения меньшинств и для оценки его законодательства, политики и практики. Ниже излагается информация, взятая из открытых исторических и правительственных источников.

10. На протяжении большей части его истории на территории современного Казахстана жили племена кочевников. Казахи как отдельная группа появились в XVI веке и делились три племенных союза или клана, у которых были общее происхождение и общая территория. В XVIII веке Россия начала свое продвижение в казахские степи, а к середине XIX века эта территория стала частью Российской империи. В 1936 году Казахская Советская Социалистическая Республика вошла в состав Союза Советских Социалистических Республик.

11. Последующий период был ознаменован серьезными демографическими изменениями и притоком самых разных этнических групп в рамках как принудительной, так и добровольной миграции. В рамках проведенной в Советском Союзе политики коллективизации интенсивное развитие сельскохозяйственного производства привело к принудительному расселению кочевников и к гибели большей части поголовья их скота – их единственного средства к существованию. В результате последовавшего затем голода погибли, согласно оценкам, от 25 до 40% этнических казахов.

12. В период с 1937 года по 1949 год в Казахстан было депортировано огромное число людей, чья лояльность к Советскому Союзу была поставлена под сомнение. Речь шла о более чем 95 000 этнических корейцев, 444 000 поволжских немцев и приблизительно 480 000 чеченцев и ингушей, а также о меньшем числе многочисленных представителей других национальностей. Проведенная в 1954–1956 годах кампания по освоению целины привела к значительному росту

площади сельскохозяйственных угодий и к прибытию еще приблизительно 640 000 переселенцев из славянских и балтийских республик¹.

13. Результаты проведенной в 1959 году переписи населения показали, что этнические казахи составляли лишь 29% населения, а славянские и европейские национальности – около 60%. Приток русскоязычных, насаждение русской культуры и советских ценностей, а также сталинские чистки казахской интеллигенции – все это сделало казахов наиболее русифицированными из всех среднеазиатских этнических групп с точки зрения языка и культуры. Согласно статистическим данным, полученным в ходе переписи населения 1989 года, 64% казахов сообщили, что свободно владеют русским языком; в то же время лишь 1% русских и славян заявили о свободном владении казахским языком. По свидетельствам специалистов, многие этнические казахи утратили свой родной язык в русскоязычной городской среде: около 40% по-казахски не говорят.

14. Казахстан провозгласил свою независимость 16 декабря 1991 года – последним среди бывших советских республик. Он стал единственным новым независимым государством, в котором титульный этнос – казахи – не составлял большинство. Независимость принесла с собой радикальные демократические изменения, включая массовую эмиграцию русских, славян и немцев. В течение десятилетнего периода (к 2004 году) Казахстан покинуло в общей сложности около 2 млн. русскоязычных жителей. Кроме того, высокая рождаемость среди казахов и возвращение многих членов казахской диаспоры (оралманов) в значительной мере способствовало демографическим изменениям. Перепись 1999 года подтвердила, что казахи составляют большинство населения (53,4%), а доля русских уменьшилась с 37,4% до 29,9%².

15. Взятый после достижения независимости политический курс на казахизацию, включая поддержку казахского языка как государственного, вызвал среди общин этнических меньшинств – русских, немцев и русскоязычных – беспокойство за их будущие перспективы и стал причиной массовой эмиграции. Правительство полагает, что такая эмиграция стала естественным следствием обретения страной независимости и переезда людей в этнически родственные государства, зачастую ими стимулируемого, а также результатом действия экономических факторов.

III. Участие меньшинств в политической жизни

16. В Казахстане – президентская форма правления, а парламент состоит из двух палат – Сената (верхняя палата) и Мажилиса (нижняя палата). В настоящее время действуют десять официально признанных политических партий. Для регистрации партия должна насчитывать по крайней мере 40 000 членов по стране и 600 членов в каждой области. Политические партии не могут быть основаны на признаках расовой, национальной, этнической или религиозной принадлежности. Для получения мест в Мажилисе партии должны получить в установленном порядке по крайней мере 7% голосов. На выборах 2007 года этого порога достигла лишь партия Президента Назарбаева – "Нур Отан" ("Светлая Отчизна"), хотя внесенные затем в Конституцию поправки предусматривают,

¹ Dave, Bhavna: "Minorities and Participation in Public Life: Kazakhstan". Документ, представленный на девятой сессии Рабочей группы по меньшинствам в 2003 году.

² Согласно предварительным результатам переписи населения 2009 года, эта тенденция сохраняется: казахи составляют 67% населения, а этнические русские – 21%.

что в будущем в парламенте будут гарантированно представлены по крайней мере две партии.

17. На выборах 2007 года 98 из 107 мест в Мажилисе распределялись по партийным спискам среди политических партий в соответствии с системой пропорционального представительства. Партия "Нур Отан" официально получила на выборах 88,41% голосов, завоевав в парламенте все места³. Девять депутатов Мажилиса назначаются из числа членов Ассамблеи народа Казахстана. В состав Сената входят по два члена от каждой области, Астаны и Алматы, а 15 сенаторов назначаются непосредственно Президентом.

18. Ассамблея народа (ранее "народов") является консультативным органом, который был создан Президентом в 1995 году и которому поручено представлять общие интересы этнических меньшинств. В своем докладе за 2004 год, представленном Комитету по ликвидации расовой дискриминации, правительство пояснило, что Ассамблея преследует две цели: выработка практических рекомендаций, обеспечивающих консолидацию общества, и оказание содействия Президенту в его деятельности как гаранта соблюдения прав и свобод граждан Казахстана независимо от их расовой, национальной, социальной принадлежности, вероисповедания и убеждений⁴.

19. Ассамблея насчитывает более 430 членов, представляющих 40 наиболее крупных этнических групп, а ее Совет – 56 членов. Правительство отмечает, что Ассамблея выполняет самые разнообразные функции: культурно-просветительскую, воспитательную, коммуникативную и консультативную. Она занимается возрождением и пропагандой национальных культур, языков и традиций; формирует национальный и этнический патриотизм; укрепляет межнациональное единство и согласие на основе мониторинга межэтнических отношений; и формулирует рекомендации по проведению государственной политики, способствующей развитию дружественных отношений между представителями национальностей, проживающих в Казахстане⁵. Правительство отмечает, что Ассамблея обеспечивает эффективное взаимодействие между государственными органами и гражданским обществом в сфере межэтнических отношений и оказывает государственным органам содействие в борьбе с экстремизмом.

20. В мае 2007 года Парламент внес в Конституцию поправки, которые наделяют Ассамблею конституционным статусом. В октябре 2008 года он принял Закон об Ассамблее народа Казахстана, которым установлено, что девять депутатов Мажилиса, помимо избираемых в установленном порядке представителей, назначаются из числа членов Ассамблей⁶. Такая система призвана обеспечить более справедливое распределение мест в Парламенте среди этнических групп и расширить возможности тех этнических групп, которые в противном случае не смогли бы избрать или выдвинуть своих представителей. До настоящего времени в обеих палатах казахи по-прежнему составляют большинство; лишь 10% из 47 сенаторов и лишь 24 из 107 членов Мажилиса – неказахи⁷.

³ Казахстанская социал-демократическая партия официально получила 4,54% голосов, а доля голосов пяти остальных партий официально составила от 0,37 до 3,09%.

⁴ CERD/C/439/Add.2

⁵ Там же, пункт 140.

⁶ В соответствии с Законом выборы девяти депутатов Мажилиса проводятся тайным голосованием и являются исключительным правом Ассамблей.

⁷ United States Department of State, *Country Report on Human Rights Practices: Kazakhstan*, 11 March, 2008, <http://kazakhstan.usembassy.gov/hrr2007.html> (last accessed 28 October 2009).

21. Правительство позиционирует Ассамблею как уникальный орган, наделенный правом рассматривать вопросы, касающиеся меньшинств. Она является головной структурой, которая объединяет под своей эгидой 23 национальные и более 470 региональных этнокультурных организаций практически из каждой области. Ассамблея заседает раз в год, но ее секретариат работает постоянно. Некоторые источники из числа групп гражданского общества оспаривают представительный характер и широту полномочий Ассамблеи. Правительство весьма гордится Ассамблеей народа как уникальным учреждением, которое занимает ключевое место в демократическом устройстве Казахстана, где межэтническое согласие остается одной из основ конституционной демократии, правопорядка, уважения прав и свобод на национальном уровне⁸.

22. В 2006 году учреждена Комиссия по вопросам демократии, которая должна стать форумом для диалога между представителями Парламента, политических партий, неправительственных организаций и средств массовой информации. В 2007 году Комиссия подготовила рекомендации по таким вопросам, как повышение роли Парламента, политических партий, гражданского общества, местного самоуправления и средств массовой информации и реализация потенциала, заключенного в Конституции. Рабочей группой были вынесены рекомендации об изменении Конституции, что должно привести к реформам, в частности к уменьшению с 2012 года срока будущих президентских полномочий с семи до пяти лет. Однако Президенту Назарбаеву, который находится у власти с 1989 года, разрешено баллотироваться на неограниченное число президентских сроков и сохранять контроль над ключевыми институтами, которые практически наделяют его пожизненными полномочиями и привилегиями. В ответ на выраженную на международном уровне озабоченность в Конституцию была также внесена поправка, гарантирующая представительство, по крайней мере, двух партий в парламенте. В том случае, если семипроцентный барьер преодолевает только одна партия, то партия, которая наберет следующий наибольший процент голосов, получит места пропорционально набранному числу голосов. В Национальном плане действий в области прав человека рекомендуется внести дополнительные поправки в законодательство, с тем чтобы снизить избирательный барьер для получения мест в парламенте с 7% голосов до 5%⁹.

23. В рамках реформы своего законодательства о выборах, в частности в контексте его председательства в ОБСЕ в 2010 году, Казахстан продолжал свое сотрудничество с Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Взятые правительством обязательства включают изменение законодательства о выборах и либерализацию требований о регистрации партий. Также подчеркивается, что программа "Путь в Европу" свидетельствует о приверженности правительства курсу демократизации и политической модернизации в целях ускорения перехода к стандартам и ценностям западной демократии¹⁰.

24. Субъекты гражданского общества поднимали вызывающие беспокойство вопросы в связи с участием меньшинств в политической жизни страны. Некоторые политические партии жаловались на то, что они не могут выполнить требования о регистрации для участия в выборах. Широко распространенные ут-

⁸ "The Assembly of the People of Kazakhstan" Memorandum by the Government of Kazakhstan, annex to letter of June 5, 2009 to OSCE High Commissioner on National Minorities.

⁹ См. <http://kazakhstan.usembassy.gov/st-05-12-09.html>.

¹⁰ См. вебсайт Посольства Казахстана по адресу <http://www.kazakhembus.com/index.php?page=modern-democratization>.

верждения о фальсификации выборов, с которыми выступали оппозиционные партии и международные наблюдатели, например ОБСЕ, неизменно содержали заявления о том, что выборы не удовлетворяют международным стандартам¹¹. Несмотря на заявления правительства о высокой явке избирателей и свободе политической оппозиции, некоторые с ними категорически не согласны. Президент назначает Председателя и двух членов Центральной избирательной комиссии.

25. Представители некоторых меньшинств и групп гражданского общества выражали свое разочарование по поводу перспектив принятия реального участия в политической жизни и заявлений правительства в отношении политической реформы. Если говорить о политическом климате и политических институтах страны, то, как утверждается, серьезные изъяны с точки зрения демократии сохраняются. В крайне централизованной структуре государственного управления доминирует одна политическая партия, а Парламент наделяет Президента практически неограниченными полномочиями¹². На региональном уровне Президент назначает глав 14 областей, акимов и заместителей акимов городов. На практике он также назначает и может отрешать от должности всех судей¹³, что порождает утверждения о том, что судебная система не соответствует международным стандартам независимости.

26. Критики утверждают, что большинство членов Ассамблеи народа назначаются Президентом, а это, соответственно, лишает Ассамблею характера легитимного представительного органа, формируемого по результатам выборов. Правительство отвергает эти утверждения, отмечая, что Президент утверждает кандидатуры, прошедшие легитимный процесс выдвижения и отбора, с учетом мнений этнических групп и этнокультурных ассоциаций. Беспокойство по поводу назначений, производимых Президентом, распространяется и на назначение в нижнюю палату девяти членов Ассамблеи. Критики характеризуют Ассамблею как во многом бездействующий и чисто символический институт, в составе которого нет легитимных лидеров общин меньшинств, в связи с чем она как таковая не является, по их мнению, институтом, предусматривающим реальное привлечение членов общин меньшинств к работе в представительных органах власти.

27. Раскрытию Ассамблеей ее потенциала также препятствует то, что ее деятельность ограничивается вынесением рекомендаций, но не решений по вопросам, касающимся сохранения культуры, традиций и искусства, организации празднований и работы этнокультурных ассоциаций. Некоторые считают Ассамблею "неполитическим" институтом, которому настоятельно не рекомендуют обсуждать вопросы, считающиеся политически щекотливыми. По мнению критиков, Ассамблея не уполномочена проводить обсуждения, давать советы и формулировать рекомендации по многим принципиально важным для меньшинств вопросам, включая реальное участие меньшинств в политической жизни и вопросы, связанные с напряженностью в межэтнических отношениях, возможными конфликтами или религиозными делами.

¹¹ См. OSCE Press Release: Kazakh elections: progress and problems на вебсайте www.osce.org/item/25959.html.

¹² См. CERD/C/KAZ/4-5.

¹³ Президент назначает судей всех обычных судов по рекомендации Высшего судебного совета, который является совещательным органом, во многом контролируемым самим Президентом. Кроме того, он предлагает кандидатуры Председателя и членов Верховного суда, которые утверждаются Сенатом.

28. По мнению членов менее многочисленных общин меньшинств, их возможности участия в политической жизни страны крайне ограничены. Представители уйгурской общины отмечали, что даже в тех районах, где они составляют большинство населения, их редко назначают на важные посты в органах местного самоуправления и что в целом они недопредставлены в государственном секторе, особенно в правоохранительных органах. Как правило, высокие должности занимают этнические казахи и русские. Правительство указывает на то, что дискриминация по признаку национального происхождения запрещена Конституцией (статья 14) и законами, включая Закон "О государственной службе". Правительство отмечает, что в густонаселенных уйгурских районах Алматинской области уйгуры занимают многие посты, включая посты акима и заместителя акима.

29. В целом женщины в органах государственного управления недопредставлены. Женщины из числа меньшинств подчеркивали, что это особенно заметно на примере женщин из менее многочисленных этнических групп. Как заявил один из советников правительства, в 2007 году женщины составляли приблизительно 10–12% членов парламента и 19% сотрудников местных органов власти и городских советов¹⁴. В парламенте заседают лишь две женщины среди 47 сенаторов и 17 женщин среди 107 членов Мажилиса. Президент распорядился довести долю женщин в органах исполнительной власти до 30% к 2016 году.

IV. Недискриминация и равенство

30. В статье 14 Конституции Казахстана гарантируется равенство и запрещается дискриминация: а) все равны перед законом и судом и б) никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства и по любым иным обстоятельствам. О запрещении дискриминации говорится в Уголовно-процессуальном кодексе (статья 21), Гражданском процессуальном кодексе (статья 13), Трудовом кодексе (статьи 4, 7, 22 и 145), Законе "О занятости" (статья 5), Законе "О миграции" (статья 3) и Законе "О государственной службе" (пункт 4 статьи 12). Какого-либо всеобъемлющего закона о борьбе с дискриминацией нет.

31. По мнению правительства, существующие конституционно-правовые положения и состояние международных договоров, участником которых оно является, обеспечивают достаточную правовую защиту от дискриминации.

32. Контроль за положением в области прав человека и борьбу против дискриминации осуществляют два учреждения в структуре правительства: а) Комиссия по правам человека при Президенте¹⁵ и б) Уполномоченный по правам человека¹⁶. В настоящее время Комиссия, учрежденная в качестве консультативного/совещательного органа при Администрации Президента, насчитывает 22 члена, которые представляют различные слои казахстанского общества. В том же Президентском указе об учреждении должности Уполномоченного от

¹⁴ Radio Free Europe: Presidential adviser touts progress on women's issues; см. www.rferl.org/content/article/1074070.html.

См. также www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0804Bowyer.pdf.

¹⁵ Учреждена Указом № 1042 от 19 марта 2003 года.

¹⁶ Должность Уполномоченного учреждена Президентским указом № 947 от 19 сентября 2002 года.

раничена его компетенция: Уполномоченный не рассматривает обращения и жалобы на действия и решения Президента, Парламента и его депутатов, Конституционного совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии и судов. В докладах этих институтов лишь кратко упоминаются случаи дискриминации и зачастую никаких доказательств дискриминации не приводится.

33. Представители правительства подчеркивали, что еще не было ни одного обращения в суд с жалобой на дискриминацию по признакам этнической или национальной принадлежности. Никакой политики позитивных действий, например, по установлению квот при трудоустройстве представителей меньшинств в государственном секторе, не проводится. Правительство отмечает, что перед законом все равны и что такая политика свидетельствовала бы о несправедливом предвзятом отношении или несправедливо наделяла бы кого-то привилегиями. Сбор данных в разбивке по признаку национальной или этнической принадлежности осуществляется в рамках переписей населения и Статистическим управлением по различным параметрам, включая число представителей различных национальных групп, работающих на государственной службе.

34. Неправительственные источники отмечали, что отсутствие судебных дел о расовой дискриминации свидетельствует не об отсутствии дискриминации, а об отсутствии адекватной правовой базы, независимых и эффективных механизмов рассмотрения жалоб отдельных лиц и доверия населения к процедурам судебного разбирательства. Суды с неохотой квалифицируют нарушения как акты дискриминации и занимаются их разбирательством. Население широко не использует или не понимает и не считает политически независимыми механизмы подачи членами общин этнических меньшинств жалоб на дискриминацию. По этим причинам они не являются эффективными в плане обеспечения прав меньшинств. Правительство утверждает, что суды обеспечивают высокие и повышающиеся стандарты и качество отправления правосудия и что уровень доверия к судебной системе находится на высоком уровне, о чем свидетельствуют результаты проведенных в 2008 году социальных обследований. Верховным судом приняты меры по организационному укреплению и совершенствованию работы судов, в том числе в отношении качества и независимости судей.

35. Группы гражданского общества заявляют о необходимости создания эффективного и независимого правозащитного учреждения путем усиления юридического статуса, полномочий и функций Уполномоченного по правам человека и обеспечения его избираемости. Уполномоченный должен быть вправе возбуждать административное разбирательство и уголовные дела, рекомендовать поправки к законодательству и обращаться в Конституционный совет по вопросам прав человека. Защита его независимости должна гарантироваться законом.

36. Согласно широко распространенному мнению, в органах власти и в действиях государственных должностных лиц наблюдается проказахский уклон и имеет место дискриминация в пользу этнических казахов, особенно на государственной службе. Это, по мнению источников из числа представителей меньшинств, ставит этнические меньшинства в явно неблагоприятное положение во многих сферах общественной жизни. Недопредставленность меньшинств на государственной службе объясняется, по крайней мере частично, недавно введенным требованием о том, чтобы государственные служащие говорили по-казахски. В результате, как сообщается, у лиц, не говорящих на казахском языке, возникли трудности в плане трудоустройства, сохранения работы и повышения в должности. Правительство сообщило, что Закон "О государственной

службе" (пункт 4 статьи 12) запрещает любые формы дискриминации на государственной службе.

37. По мнению групп гражданского общества, после принятия Закона "О языках" 1997 года стала проводиться политика, которая, законно поощряя использование казахского языка, на деле дискриминирует членов общин меньшинств и нарушает их право в отношении использования языка. Русские, уйгуры и другие меньшинства, как сообщается, лишились различных экономических и политических возможностей, а также возможностей трудоустройства из-за невладения казахским языком. Раньше многие государственные должности занимали представители этнического русского меньшинства, однако после обретения независимости ситуация изменилась. Массовая эмиграция русских и других русскоязычных жителей после обретения страной независимости обусловлена проказахской политикой и распространенным среди них пессимизмом относительно их места в будущем Казахстане.

38. Представители меньшинств, с которыми общалась Независимый эксперт, говорили о том, что в частном секторе и в повседневной жизни дискриминация серьезной проблемой не является. Однако, согласно проведенному в 2008 году социологическому опросу, 23,7% лиц, относящих себя к меньшинствам, сталкивались с этническими предрассудками и враждебностью; 14,4% подвергались оскорблениям и унижениям или сталкивались с иного рода правонарушениями; и 11,8% становились жертвами дискриминации при найме на работу или увольнении¹⁷. Члены общин этнических меньшинств по-прежнему, как утверждается, с неохотой отстаивают свои права в суде, поскольку не считают судебную систему объективной. Некоторые представители меньшинств выражали обеспокоенность в связи с тем, что экономический кризис и растущая безработица могут сильнее всего затронуть меньшинства как в государственном, так и в частном секторах.

39. Комментаторы отмечали растущее значение этнической и национальной принадлежности как важных маркеров, идентифицирующих отдельных лиц и целые группы лиц в обществе. Общенациональный проект "казахизации" порождает, как утверждается, рост казахского национализма. Сообщается о все более широком использовании националистических лозунгов, в том числе лозунга "Казахстан для казахов". Сообщается также о том, что в средствах массовой информации высказываются мнения о том, что меньшинства – это "гости", которые должны быть благодарны за свое место в казахстанском обществе.

40. Некоторые группы находятся в особо уязвимом положении в плане дискриминации и негативных стереотипов. Чеченская община состоит как из граждан, так и из менее многочисленной группы бежавших от войны лиц, приехавших в Казахстан в последние 10 лет. Считается, что в Казахстане проживают от 30 000 до 49 000 чеченцев, причем многие – нелегально. Негативные стереотипы, особенно сложившиеся в советский период, когда чеченцев считали либо "вражеским народом", либо людьми, связанными с криминалом или террористической деятельностью, осложняют, как утверждается, их интеграцию в общество. В отношении чеченцев и грузин, как утверждается, применяются неофициальные иммиграционные процедуры, и они становятся объектом особо пристрастного внимания со стороны полиции, которая часто практикует расовое профилирование.

¹⁷ United States Department of State, *Country Report on Human Rights Practices: Kazakhstan*, 25 February, 2009, <http://kazakhstan.usembassy.gov/hrr2008.html> (last accessed 28 October 2009).

41. Независимый эксперт запросила информацию о малочисленных меньшинствах, относящихся к наиболее маргинализированным слоям общества. Представителей рома и люли в целом называют кочевниками, которые добывают себе средства к существованию неформальной торговлей, музыкой, рытьем в мусоре и попрошайничеством. Они могут де-факто быть лицами без гражданства. Они не представлены в Ассамблее народа или иных государственных институтах. Мало что известно об их доступе к медицинскому обслуживанию, образованию и жилью и о последствиях нищеты, в которой они живут. Члены этих общин меньшинств зачастую не имеют удостоверений личности, необходимых для получения услуг; особенно уязвимыми могут быть женщины и дети. По данным правительства, по состоянию на 1 января 2008 года в Казахстане насчитывалось 5 153 рома, и были приняты меры для предупреждения актов дискриминации в их отношении. Никаких жалоб или ходатайств от рома не поступало. Представители рома зарегистрировали общественную организацию "Цыган", которая занимается пропагандой культуры и традиций народа рома.

V. Идентичность, язык, культура и религия

A. Идентичность, язык и культура

42. Право говорить на своем языке и изучать его гарантируется каждому в пункте 3 статьи 7 Конституции, который гласит, что государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана. В соответствии с пунктом 2 статьи 19 каждый имеет право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Закон "О языках" 1997 года воспроизводит и закрепляет эти конституционные положения. В своем докладе, представленном Комитету по ликвидации расовой дискриминации¹², правительство подчеркивает, что государственная программа функционирования и развития языков на 2001–2010 годы, утвержденная Президентским указом № 550 от 7 февраля 2001 года, направлена не только на возрождение и расширение функций казахского языка, но и на сохранение общекультурных функций русского языка и на развитие языков этнических групп.

43. В пункте 3 статьи 9 Закона "Об образовании" гарантируется также право на получение образования на родном языке. Правительство уделяет большое внимание общему среднему образованию на родных языках учащихся и преподаванию родных языков как отдельных предметов. Однако оно признает, что при организации многокультурного образования возникают трудности, связанные со мозаичностью этнических культур. В общей сложности в 65 школах преподавание ведется на узбекском языке, а в 75 школах преподавание на смешанных языках, благодаря чему 79 426 учеников получают образование на узбекском языке. В Алматинской области действуют 14 школ с преподаванием на уйгурском языке и 50 смешанных школ, благодаря чему 14 955 учеников имеют возможность получать образование на уйгурском языке. В Южно-Казахстанской области в двух таджикских школах и 10 смешанных школах 3 503 ученика получают образование на таджикском языке. 15 родных языков изучаются в качестве самостоятельных предметов в 126 общеобразовательных школах; в 76 общеобразовательных школах родные языки, включая немецкий, корейский, татарский, польский и украинский, изучаются факультативно или в кружках¹².

44. Правительство отмечает, что право на изучение родных языков осуществляется путем привлечения культурных объединений к реализации государственной языковой политики. В общей сложности 79 воскресных языковых школ, учрежденных национальными и культурными объединениями для детей и взрослых, получают поддержку от Министерства образования и из областных бюджетов на цели преподавания родных языков, включая немецкий, корейский, иврит, татарский и польский. Были созданы также три школы национального возрождения и планируется организовать в воскресных школах курсы казахского языка. В высших учебных заведениях обучаются представители более 80 национальностей. В Казахском национальном педагогическом университете им. Абая обучение ведется на уйгурском, турецком, азербайджанском, корейском, китайском и немецком языках.

45. Каждая этническая группа, проживающая на территории Казахстана, имеет право создавать национальные и культурные центры для поощрения развития своего языка, культуры и традиций. Поддерживаемые правительством культурные центры были созданы во всех областях в целях поощрения этнической самобытности различных национальностей. Члены Ассамблеи народа избираются, как правило, на основе их участия в деятельности таких этнокультурных центров. Кроме того, работают уйгурский, немецкий и корейский театры – единственные подобные театры на территории бывшего Советского Союза. Независимый эксперт посетила казахский, русский, украинский и уйгурский культурные центры. Члены этих общин рассказали о своей деятельности, в том числе в рамках сохранения музыки, культуры и искусства, и выразили удовлетворение поддержкой, которую оказывает им государство.

46. В своих беседах с Независимым экспертом представители меньшинств уделяли касающимся языка вопросам значительное внимание. Они отмечали, что количество школ с преподаванием на языках меньшинств и школ со смешанным преподаванием (на языке меньшинства и казахском или русском языке) уменьшается, а количество казахских школ возрастает. Они усматривают в этом вызывающую беспокойство негативную тенденцию к сокращению образования на языках меньшинств, чему способствуют поправки, вносимые в национальное законодательство, и политика по поощрению обучения на казахском, русском и английском языках.

47. Представители гражданского общества констатируют, что в прежнем законодательстве об образовании, принятом в 1999 году, в частности в пункте 3 статьи 5 Закона "Об образовании", содержалось ясное положение о том, что для национальных групп создаются условия для изучения родного языка, а в местах их компактного проживания могут создаваться для обучения на их языках соответствующие учебные заведения и филиалы. Однако положения нового Закона "Об образовании" (пункт 3 статьи 9), принятого в июле 2007 года, являются более слабыми и предусматривают лишь то, что право на получение образования на родном языке обеспечивается созданием, при наличии возможности, соответствующих учебных заведений.

48. Представители общин меньшинств с обеспокоенностью говорили о необходимости уделять больше внимания и выделять больше ресурсов развитию и сохранению системы школ для меньшинств. Все более острой проблемой становится снижение качества преподавания, даже преподавания казахского и русского языков в школах для меньшинств, а также нехватка преподавателей надлежащей квалификации. Зачастую родители считают школы для меньшинств менее качественными учебными заведениями, которые ограничивают возможности их детей в плане поступления в университет и в плане трудоустройства.

Это приводит к значительному сокращению числа учащихся в школах для меньшинств.

49. Школьные учебные пособия в обычных школах и в школах с преподаванием на языке меньшинств не отражают должным образом ни историю, культуру и вклад меньшинств, ни многоэтнический характер казахстанского общества. По мнению одного из комментаторов, "после обретения независимости мы воспитали целое поколение, которое знает лишь о казахах и русских, но ничего о меньшинствах". Выражается беспокойство в связи с тем, что государство не разрабатывает новое поколение учебников для решения этой проблемы. Кроме того, актуальна проблема снабжения учебниками, серьезный дефицит которых возникает в ряде школ для меньшинств. В качестве причин назывались отсутствие ресурсов, коррупция и позиции издательств, которым малые тиражи для школ меньшинств невыгодны.

50. Встреча с женщинами из числа меньшинств показала, что они хотели бы добиться для девочек из общин меньшинств равного доступа к образованию и равной отдачи от учебы. Они указывали на то, что особенно в традиционных сельских общинах образованию мальчиков уделяется больше внимания. Традиционные представления о роли мужчин и женщин, вероятнее всего, сохраняются и, соответственно, будут ограничивать возможности девочек в плане получения образования. Правительство отмечает, что в целях предупреждения дискриминации по признаку пола в декабре 2009 года был принят Закон "О равных правах и равных возможностях для женщин и мужчин".

51. Было выражено общее беспокойство в отношении неравного доступа представителей меньшинств к высшему образованию, которое организовано только на русском и казахском языках¹⁸, а единое национальное тестирование выпускников средних школ – вступительные экзамены – на языках меньшинств не проводится. Поэтому члены общин меньшинств вынуждены сначала идти на выпускные экзамены, а затем дополнительно на вступительные экзамены на русском или казахском языке, которые некоторые из них сдать не могут ввиду слабого владения этими языками. Хотя для поступления в университет существует альтернативный "диссертационный канал", представители меньшинств высказывались в пользу долгосрочного решения, которое обеспечивало бы более полный учет в рамках обычного тестирования языковых вопросов и трудностей, с которыми сталкиваются члены общин меньшинств.

52. Переименование географических мест и улиц на казахском языке стало, как сообщается, политизированной проблемой, вызывающей растущее недовольство среди меньшинств, включая уйгуров и этнических русских. После сопровождавшихся актами насилия инцидентов, которые имели место в конце 2006 года в отношениях между казахами и уйгурами, в некоторых средствах массовой информации, как сообщалось, прозвучали призывы переименовать Уйгурский район Алматинской области. Сообщалось также, что в уйгурских школах этой области уже убраны надписи на уйгурском языке и информация, отражавшая уйгурскую историю и посвященная уйгурским общественным деятелям. Даже в районах компактного проживания уйгуров действуют ограничения в отношении использования уйгурского языка как средства общения по официальным и административным делам.

53. По данным правительства, более 80% средств массовой информации находятся в руках частных собственников. Правительство оказывает поддержку

¹⁸ Правительство отмечает, что 68% студентов высших учебных заведений Казахстана получают образование на русском языке.

19 областным национальным газетам и многочисленным радио- и телестанциям, вещающим на языках меньшинств. Русское меньшинство больше других представлено в средствах массовой информации, а газеты на русском языке получили повсеместное распространение. Издаются также газеты на корейском, уйгурском, украинском, курдском и немецком языках. Правительство отмечает, что насчитывается 324 издания на языках этнических общин и что оно оказывает финансовую помощь газетам, журналам, теле- и радиостанциям, вещающим на языках этнических общин. С 2002 года все теле- и радиокomпании, включая средства массовой информации меньшинств, должны по крайней мере 50% своих программ транслировать на казахском языке. Сообщается о том, что вещание на языках меньшинств существенно сократилось. В 1998 году Казахское государственное телевидение, как сообщалось, транслировало программы на уйгурском языке в течение трех часов в неделю, а сегодня продолжительность таких программ сократилась до 15 минут.

54. Представители гражданского общества утверждали, что гораздо более значительная часть средств массовой информации находится фактически под контролем государства и что средства массовой информации работают в обстановке подозрительности, государственного контроля и излишней чувствительности к определенным вопросам, включая освещение межэтнических или межрелигиозных конфликтов, что ограничивает их право на свободу выражения мнений. В отношении средств массовой информации, как сообщается, часто прибегают к влекущим за собой уголовную ответственность обвинениям в клевете, штрафам, угрозам и преследованиям, что порождает самоцензуру в освещении вопросов межэтнических отношений. Принятый Парламентом 24 июня 2009 года Закон "О регулировании казахстанского сегмента сети Интернет" относит вебсайты, блоги и чаты к средствам массовой информации, которые, как сообщается, подлежат строгому регулированию в отношении освещения выборов, демонстраций, забастовок и межэтнических отношений. Правительство утверждает, что по Конституции (статья 20) гарантирована свобода слова, а цензура запрещена.

В. Религиозные свободы

55. Государственный комитет по делам религий сообщил, что в 2008 году насчитывалось свыше 40 религиозных конфессий, объединенных в 4 001 религиозную ассоциацию или группу. Правительство отмечает существенное увеличение числа мест отправления культа после обретения страной независимости¹². Большинство населения составляют мусульмане-сунниты и православные. Правительство проводит концептуальное различие между "традиционными" вероисповеданиями и другими религиями, которые появились после обретения страной независимости и которые оно называет "нетрадиционными". Правительство признает 50 организаций, представляющих "нетрадиционные" религии. Представители правительства отмечали высокую степень религиозной терпимости, диалог и тесные межрелигиозные отношения в светском казахском государстве. В июле 2009 года Казахстан принял в Астане участников Третьего съезда лидеров мировых и традиционных религий.

56. Статья 22 Конституции гласит, что каждый имеет право на свободу совести, а в статье 149 Уголовного кодекса установлена уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий. В 1992 году принят Закон "О свободе вероисповедания и религиозных объединениях". В 2002 году Конституционный совет заблокировал поправки к этому Закону на том основании, что они нарушают Конституцию, предусматривая:

а) запрещение не прошедших официальную регистрацию религиозных групп; б) обязательную регистрацию всех миссионеров; и с) отказ в регистрации ряду непризнанных мусульманских организаций. Однако 8 июля 2005 года Президент Нурсултан Назарбаев внес в законодательные акты о национальной безопасности поправки¹⁹, которые устанавливают те же ограничения в отношении религиозных свобод. Правительственные чиновники сообщили Независимому эксперту о том, что они ведут борьбу с экстремистскими группами и "сектами", которые поощряют нетерпимость и раскол. Соответственно, все религиозные общины, миссионерская деятельность и религиозные материалы подлежат регистрации.

57. В 2008 году²⁰ было вновь предложено внести еще одну поправку в Закон "О свободе вероисповедания и религиозных объединениях" 1992 года в целях введения новых ограничений. 11 февраля 2009 года Конституционный совет признал эту поправку противоречащей Конституции. Совет отметил, что в предложенных в 2008 году поправках для "нетрадиционных" религий устанавливается особый порядок регистрации. В законопроекте предлагалось проводить юридическое различие между религиозными группами, насчитывающими менее 50 членов в каком-либо населенном пункте, и религиозными ассоциациями, поскольку упомянутые группы не имеют статуса юридического лица. Согласно внесенным предложениям религиозным группам запрещалась бы миссионерская деятельность и владение помещениями, широко доступными для отправления культа. Правительство отмечает, что по Конституции (статья 39) права и свободы граждан могут быть ограничены по закону в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. В статье 39 (2) говорится, что любые действия, способные нарушить международное согласие, признаются неконституционными.

58. Независимый эксперт встретилась с представителями религиозных меньшинств, включая баптистов, последователей церкви Объединения, сайентологов, бехаистов, последователей Лютеранской церкви, церкви пятидесятников "Новая жизнь", церкви "Агапе", церкви "Благодать", ахмадийцев, членов Ассоциации религиозных общин Казахстана и других, которых правительство относит к "нетрадиционным" религиям или "сектам". Упомянутые представители выразили серьезное беспокойство в связи с ограничениями, которые были введены в отношении них согласно законодательным актам 2005 года о национальной безопасности, и отметили, что несмотря на вынесенное в феврале 2009 года решение Конституционного суда может быть принят еще более ограничительный законопроект.

59. Представители рассказали об усилении давления на "нетрадиционные" религии, констатируя, что они решительно отвергают эту официальную терминологию. Их заявления об участии в Съезде лидеров религий были отклонены. Они также рассказали о все более враждебном и негативном освещении их деятельности в средствах массовой информации.

60. Представители протестантских церквей, Свидетелей Иеговы и сайентологов сообщили о том, что для затруднения их деятельности регулярно используются бюрократические задержки и административные правила. В некоторых

¹⁹ Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения национальной безопасности".

²⁰ "Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам свободы совести и религиозных объединений".

областях ряд церквей, как сообщается, пытается пройти регистрацию уже на протяжении нескольких лет²¹. В то же время, как сообщалось, в целях лишения некоторых церквей официальной регистрации использовались официальные процедуры. Чрезмерные задержки с ответом на ходатайство о регистрации правительство объясняло отсутствием обязательных сведений в регистрационных документах, нехваткой экспертов и непредставлением налоговых документов (даже в тех случаях, когда документы конфисковывались²²).

61. Религиозные представители рассказывали о "преследованиях и запугиваниях" со стороны сотрудников правоохранительных органов и Комитета национальной безопасности. Представители церкви "Благодать", церкви Объединения, сайентологов и ахмадийцев заявили, что в их места отправления культа врываются представители власти, которые конфисковывали компьютеры, документы и религиозные материалы. По словам некоторых представителей, сотрудники Комитета национальной безопасности проникали на религиозные собрания и производили их видеосъемку. Сообщалось, что затем некоторые из них выступали в судах как свидетели против церквей вместе со лжесвидетелями, которые заявляли о негативном влиянии церкви на них или пытались дискредитировать то или иное вероисповедание и поставить под сомнение его легитимность как религиозной веры. Один из представителей заявил: "Сейчас очень сложно что-либо делать сообща. Люди боятся внедрения сотрудников КГБ в среду верующих".

62. Выдвигаемые против церквей обвинения касаются незаконного ведения коммерческой или образовательной деятельности. Сайентологи сообщают об обвинениях, в которых их религиозная деятельность квалифицируется как противозаконная медицинская практика. Члены церкви "Благодать" рассказали об обвинениях в употреблении наркотиков, шпионаже и разжигании межрелигиозной вражды, помимо обвинений в уклонении от уплаты налогов.

63. Некоторые представители говорили о том, что их вера предписывает им работу с широкими слоями общества и распространение их религии. В соответствии с законодательными поправками 2005 года все лица, занимающиеся миссионерской деятельностью, должны пройти регистрацию в Министерстве юстиции. Они обязаны представить информацию о своих религиозных убеждениях, а также о местах и сроках будущей миссионерской деятельности. Вся литература и материалы должны быть зарегистрированы и утверждены. Сообщалось о случаях, когда представители власти врываются в церкви во время службы, фотографируют присутствующих и арестовывали священнослужителей. Отдельных лиц обвиняли, подвергали штрафам или депортировали за различные правонарушения, включая незаконную миссионерскую деятельность вне территории, на которой они прошли регистрацию.

64. Группы гражданского общества и некоторые религиозные группы жалуются на то, что правительство пытается безосновательно оправдать свою ограничительную политику и действия органов национальной безопасности "борьбой с сепаратизмом, экстремизмом и терроризмом". В силу исторических ассо-

²¹ Община Свидетелей Иеговы в Атырауской области, как сообщается, пытается зарегистрироваться в течение семи лет.

²² Саейнтологи отмечали, что их церковь в Караганде была вынуждена закрыться по причине неуплаты налогов при том, что полиция конфисковала документы, подтверждающие факт уплаты. Представители ахмадийцев также рассказывали о конфискации налоговых документов и о последующем предъявлении требований об уплате значительных налогов.

циаций некоторые меньшинства, включая уйгуров, корейцев, русских и немцев, особенно тесно связаны с рядом нетрадиционных вероисповеданий. Некоторые комментаторы выражали беспокойство по поводу того, что, как следствие, у дискриминации в отношении религиозных групп есть также этническая подоплека.

65. В 2006 году в одном из Указов Президента содержался призыв к гражданам избегать связей с "нетрадиционными" и "экстремистскими" группами²³. В подготовленных Министерством юстиции листовках под названием "Как избежать влияния религиозных сект" (Независимый эксперт получила экземпляр такой листовки) содержались предупреждения об опасности приобщения к нетрадиционным религиям и соответствующие рекомендации. В этих листовках деятельность ряда групп квалифицировалась как "измена Родине" и "внесение паники и разлада", и поэтому эти группы следует избегать в целях обеспечения согласия и безопасности. Среди конкретно указанных групп – Свидетели Иеговы, баптисты и ахмадийцы.

VI. Защита от насилия

66. Представители правительства признают, что имел место ряд инцидентов с актами насилия, в которых участвовали казахи и представители разных этнических групп. Правительство принимает их значение, ссылаясь на то, что эти конфликты, как правило, улаживаются на местном уровне, не носят этнического характера и объясняются социально-экономическими факторами, действиями криминалитета и "хулиганством". Правительство отмечает, что в уголовном законодательстве, в том числе в Законе "О противодействии экстремизму" предусмотрена ответственность за разжигание национальной, расовой и религиозной ненависти и насилия и пропаганду превосходства или неполноценности граждан по причине их религии, национальности, родового или расового происхождения. Хотя правительство признает, что имели место случаи разжигания межэтнической или межрелигиозной ненависти в печати и публикациях, оно, однако, заявляет, что эти случаи оперативно рассматриваются судами. Власти особо отмечают исключительно добрые межэтнические и межрелигиозные отношения и толерантность во всех областях страны.

67. Источники из гражданского общества сообщили о нескольких инцидентах, которые, по их мнению, можно считать примерами агрессивных проявлений национализма, напряженности в межэтнических отношениях и межэтнических конфликтов и реакции с применением насилия против общин меньшинств.

68. В октябре 2007 года в поселке Маятас на одного из курдов пало подозрение в изнасиловании четырехлетнего казахского мальчика. Подозреваемого задержала полиция, однако группа казахов, как сообщалось, напала на дом его семьи и дома проживавших по соседству курдов. После массовых беспорядков, нападений на курдов и их семьи, а также нанесения серьезного ущерба имуществу курдов в этом районе, в том числе с помощью бутылок с зажигательной смесью, многие курды, как сообщалось, были вынуждены бежать из поселка. Некоторые говорили о нарастающих антикурдских настроениях, особенно в средствах массовой информации.

²³ Президентский указ № 228 "О Государственной программе патриотического воспитания граждан Республики Казахстан на 2006–2008 годы".
http://www.ayalyalakansko.kz/ru/infobaza/prog_patriot.shtml.

69. В марте 2007 года после драки между казахом и чеченцем в Маловодном были совершены нападения на чеченские общины. Как сообщалось, собралась огромная толпа, которая напала на дом чеченской семьи Махмахановых. В результате последовавших затем актов насилия три члена семьи и двое нападавших погибли. Средства массовой информации сообщали, что дома чеченцев были разграблены, имущество и автомобили сожжены, а небольшие торговые палатки разрушены. Затем собрались более 500 казахов, которые направились в места компактного проживания чеченцев, но им помешала полиция. Власти, как сообщалось, возложили вину за случившееся на "хулиганов", сложившиеся социальные условия и нищету.

70. Казахстан является местом проживания приблизительно 300 000 этнических уйгуров, которые представляют собой самую большую уйгурскую общину за пределами Китая. Представители уйгуров отмечали добрые в целом отношения уйгуров с другими этническими группами и государством. Однако некоторые источники обращали внимание на нарастающую тенденцию к тому, чтобы воспринимать и изображать уйгуров как экстремистов и сепаратистов. В ходе сопровождавшегося актами насилия столкновения между казахами и уйгурами, имевшего место в селе Шелек Алматинской области в ноябре 2006 года, несколько человек были ранены. Затем в казахских средствах массовой информации появились многочисленные антиуйгурские статьи. По мнению некоторых источников, экономические и политические связи Казахстана с Китаем являются причиной того, что власти ограничивают деятельность отдельных лиц, уйгурских ассоциаций или организаций, которые считаются политически связанными с китайскими уйгурами. Правительство заявило, что областные и местные органы власти принимают профилактические меры в целях недопущения возможной конфронтации между этническими казахами и уйгурами.

71. Власти, как сообщается, вводят ограничения на освещение межэтнических конфликтов в средствах массовой информации. Представители гражданского общества заявляют, что властями проводится государственная политика принижения значения напряженности в межэтнических отношениях, чтобы не нанести ущерба тщательно культивируемому представлению о царящем в стране межэтническом согласии. Они отмечают, что игнорирование коренных причин и последствий напряженности приводит к неуделению должного внимания мерам по предупреждению конфликтов, включая создание хорошо проработанных механизмов посредничества и принятие мер по охране правопорядка. Правительство отмечает, что на 2008-2009 годы был принят план действий по укреплению сотрудничества в межэтнических отношениях. Среди намеченных в нем мероприятий были обмен информацией, мониторинг отношений между этническими группами и выявление потенциальных "горячих точек". Как сообщается, в Астанинском и Алматинском регионах созданы постоянно действующие штабы в целях раннего выявления и предупреждения межэтнических конфликтов.

VII. Выводы и рекомендации

72. Правительство и многонациональный народ Казахстана заслуживают высокой оценки за межэтническую толерантность, которая в целом наблюдается в обществе. Перед Казахстаном, государством, обретшим свою независимость относительно недавно, стоит задача укрепления его независимости и утверждения государственного языка и казахской культуры в рамках воспитания инклюзивного чувства национальной идентичности,

которым прониклись бы все национальные и этнические группы. Многие группы обладают сильно выраженной исторической, этнической, культурной и религиозной идентичностью, которую они хотели бы сохранить и выражать, стремясь при этом строить свое будущее в качестве полноправных граждан Казахстана.

73. Признавая сложность социальных процессов, протекающих в Казахстане, правительство выступает с позитивными инициативами в области прав меньшинств, которые, несомненно, способствуют обеспечению стабильности и уважения многообразия и прав меньшинств. К этим инициативам можно отнести: осуществление важных программ оказания помощи в сохранении языков меньшинств; создание и финансирование этнокультурных ассоциаций в целях сохранения этнической культуры и традиций; налаживание работы средств массовой информации на языках меньшинств; а также создание Ассамблеи народа Казахстана.

74. В то же время, если брать в целом, то переход к демократическим институтам в Казахстане в полной мере еще не завершен. Дефицит демократии, структуры централизованного управления и отсутствие прозрачности, как правило, негативно воздействуют на общины меньшинств и их способность добиваться реальной представленности и участия в политической жизни. Лица, принадлежащие к некоторым общинам меньшинств, выражали разочарование в связи с тем, что они не принимают реального участия в политической жизни и в работе директивных органов, а также в связи с отсутствием демократического самоуправления на местном уровне. Полный доступ к демократическим институтам, особенно на местном уровне, имеет важнейшее значение для обеспечения того, чтобы меньшинства могли поднимать волнующие их вопросы и добиваться принятия по ним значимых решений. Следует активизировать усилия, направленные на дальнейшую демократизацию всех органов власти в рамках обеспечения на приоритетной основе эффективного участия меньшинств в политической жизни.

75. Ассамблея народа Казахстана, которая играет роль консультативно-совещательного органа при Президенте, является ценным национальным символом признания меньшинств и приверженности государства сохранению культурного наследия меньшинств. Члены Ассамблеи выдвигаются от многих национальных и этнических групп меньшинств, принимающих активное участие в работе культурных ассоциаций из всех областей страны. Аналогичные ассамблеи действуют также на областном уровне. Девять членов Ассамблеи отбираются для назначения в Мажилис (нижнюю палату парламента). Тем не менее, Ассамблее недостает статуса легитимного представительного органа. Ее членский состав формируется на основе процесса отбора из числа членов этнических, культурных и других общественных ассоциаций, кандидатура которых одобряется Президентом²⁴, а не на основе процесса, признающего за каждым членом группы меньшинств или за всеми группами меньшинств равное право голоса. Следует создать механизмы обеспечения того, чтобы члены Ассамблеи были подлинными представителями избирателей из числа меньшинств и подотчетны им. Такая система лучше всего обеспечила бы, чтобы истинные интересы общин меньшинств были представлены на всех уровнях.

²⁴ Статья 15 Закона Республики Казахстан.

76. Потенциал и легитимность Ассамблеи могли бы быть значительно повышены, если бы ее члены избирались самими группами меньшинств напрямую и без привлечения культурных ассоциаций, которые сами по себе не основаны на принципе представительности.

77. В настоящее время работа Ассамблеи направлена, прежде всего, на сохранение культуры, традиций и искусства, а также на поддержку культурных ассоциаций. Для того чтобы Ассамблея раскрыла свой потенциал, ее возможности как консультативно-совещательного органа при Президенте и Парламенте следует расширить в соответствии с ее конституционным статусом. Необходимо предоставить ей возможность работать в качестве постоянно действующего органа, часто и регулярно проводящего свои сессии, и рассматривать более широкий круг имеющих конкретное отношение к меньшинствам вопросов, касающихся их реального участия в политической жизни, религиозных аспектов, принципиально важных вопросов образования и языков меньшинств, а также мер, направленных на практическое устранение и предупреждение напряженности в межэтнических отношениях.

78. Представительство меньшинств в Ассамблее на областном и национальном уровнях не подменяет всестороннее и эффективное участие меньшинств в основных процессах избрания на демократической основе членов Парламента страны и местных органов власти. Следует принять меры по укреплению доверия среди меньшинств к политическим процессам, демократизировать местные органы власти и укрепить их полномочия, а также создать конкретные механизмы, обеспечивающие эффективное участие членов общин меньшинств в политической жизни.

79. В этой связи Независимый эксперт привлекает внимание правительства к рекомендациям в отношении меньшинств и эффективного участия в политической жизни, вынесенным на второй сессии Форума по вопросам меньшинств, и обращается к нему с настоятельным призывом рассмотреть возможность их осуществления²⁵.

80. После обретения независимости был успешно взят курс на поощрение казахского языка и казахской этнической идентичности, который проводится в целом взвешенно и поступательно. Вместе с тем он, вне всякого сомнения, способствовал появлению казахского националистического движения. Аналогичным образом, среди ряда общин меньшинств, которые раньше, возможно, были влиятельными и обладали численным превосходством, как, например, этнические русские в советский период, проказахская политика расценивается иной раз как проявление дискриминации, что вызывает у них беспокойство и побуждает многих эмигрировать в этнически родственные государства. Для многих неказахов, в том числе как для славян, так и неславян, сохранение конституционной гарантии употребления в государственном секторе русского языка наравне с государственным языком рассматривается в качестве одного из ключевых факторов обеспечения развития Казахстана в качестве многоэтнического государства. Русский язык является для этнических групп в Казахстане важным средством общения.

81. Есть свидетельства растущего значения национальной и этнической принадлежности как важных маркеров, идентифицирующих отдельных

²⁵ See <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>.

лиц и целые группы в казахстанском обществе. Это может негативно повлиять на степень формирования общего чувства национальной идентичности на основе интеграции и единства в многообразии. Направленные на укрепление доверия меры должны предусматривать совершенствование законодательства по вопросам борьбы с дискриминацией и средств правовой защиты тем, кто считает себя пострадавшим от дискриминации по признаку национального или этнического происхождения.

82. Представители общин меньшинств отмечали относительное равенство и отсутствие дискриминации в сфере занятости в частном секторе, в доступе к услугам и во взаимоотношениях между людьми в целом. Антидискриминационные положения прописаны как в самой Конституции, так и в отдельных законодательных актах. Однако не отмечено ни одного случая обращения в суд с жалобой на дискриминацию по признаку этнического происхождения. Некоторые правительственные чиновники толкуют это обстоятельство как отсутствие дискриминации в обществе. Напротив, отсутствие судебных дел может свидетельствовать о неадекватной правовой базе, отсутствии независимых и эффективных механизмов рассмотрения жалоб отдельных лиц, а также об отсутствии доверия населения к таким процедурам.

83. Независимый эксперт поддерживает рекомендацию, сформулированную Комитетом по ликвидации расовой дискриминации после рассмотрения доклада Казахстана в 2004 году. Необходимо принять специальное законодательство о расовой дискриминации, которое должно быть направлено на осуществление положений Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и включать соответствующее Конвенции юридическое определение расовой дискриминации. Такое законодательство должно предусматривать гражданско-правовые санкции за совершение актов расовой дискриминации и обеспечивать правовую базу для создания официального контрольного и правоприменительного органа, наделенного реальными полномочиями. Институт Уполномоченного по правам человека следует реорганизовать в независимое национальное учреждение, которое соответствовало бы международно признанным нормам независимости (Парижским принципам). Такое законодательство значительно повысило бы эффективность мер по обеспечению осуществления прав индивидуума на то, чтобы искать и получать средства правовой защиты от актов дискриминации.

84. Исторические и геополитические обстоятельства, при которых создавался современный Казахстан, стали также причиной возникновения такой социально-демографической ситуации, при которой многие граждане, в том числе многие этнические казахи, по-казахски не говорят. Правительство продолжает политику, направленную на закрепление казахского языка в качестве государственного. Однако в этом деле необходимо по-прежнему проявлять деликатность, чтобы эта политика не ущемляла права и возможности тех общин, которым для овладения казахским языком могут потребоваться дополнительная помощь, время и средства. Долгосрочный процесс расширения сферы преподавания и образования на казахском языке наряду с языками меньшинств позволит обеспечить постепенный процесс овладения казахским языком членами общин меньшинств.

85. На этапе перехода к использованию казахского языка в качестве основного языка в органах государственного управления факт владения ка-

захским языком ни в коем случае не следует использовать в качестве основания для того, чтобы наделять принадлежащими всем гражданам правами, свободами и привилегиями или оказывать в них. Национальные и областные органы власти должны обеспечивать отсутствие дискриминации или ненужных ограничений, особенно в отношении трудоустройства, сохранения работы и повышения по службе гражданских служащих. Кроме того, не должны ущемляться права граждан обращаться с жалобами в государственные органы или пользоваться государственными услугами.

86. Языкам меньшинств следует предоставить статус, который позволяет использовать их наряду с казахским и русским языками, особенно в тех областях, где компактно проживают крупные общины меньшинств. Переименование географических мест и составление вывесок и указателей только на казахском языке в районах компактного проживания меньшинств может вызывать недовольство. Правительство настоятельно призывается к тому, чтобы при переименовании городов и сел, при составлении вывесок и указателей и при издании информационных материалов для широкой общественности применять подход, основанный на двуязычии (казахский/русский или казахский/язык меньшинства).

87. Приветствуя создание и поддержку школ с преподаванием на языках меньшинств, Независимый эксперт рекомендует правительству принять меры для обеспечения максимально высокого качества обучения в школах с преподаванием на нерусском языке, в том числе в школах с преподаванием на языке меньшинств и в казахских школах; гарантировать выделение достаточных финансовых средств и ресурсов, в частности школам с преподаванием на языках малочисленных этнических групп; обеспечить надлежащее снабжение учебниками на языках меньшинств; обеспечить, чтобы во всех учебниках должным образом отражались культура, традиции и история меньшинств и их вклад в развитие казахстанского общества; гарантировать равный доступ к высшему образованию для представителей всех этнических групп. Правительство заслуживает высокой оценки за содействие созданию таких неформальных структур, как воскресные школы, в тех случаях, когда открывать постоянно действующие обычные школы для представителей меньшинств не представляется возможным. Самое важное заключается в том, чтобы все школы готовили все группы к полной интеграции во все сферы жизни в обществе. Особые меры следует принимать для обеспечения того, чтобы девочки из общин меньшинств беспрепятственно получали равный доступ к образованию и равную отдачу от учебы.

88. Казахстан демонстрирует межконфессиональное согласие и свободу вероисповедания применительно к тем религиям, которые считаются традиционными и ортодоксальными. Однако люди, чье вероисповедание считается "нетрадиционными", например Свидетели Иеговы, баптисты, евангелисты, сайентологи, последователи непризнанных разновидностей ислама и другие, полагают, что те же свободы им не обеспечиваются. Правила регистрации религиозных групп, которые могут нарушать как Конституцию, так и международные нормы, публичные заявления и публикации правительства, предупреждающие население об опасности некоторых вероисповеданий, необоснованная конфискация имущества, наложение штрафов, аресты, депортация и другие злоупотребления должностными полномочиями со стороны полицейских, сотрудников органов национальной безопасности и чиновников, как представляется, являются репрессиями в отношении религиозных групп.

89. Свободы, предоставляемые традиционным религиозным группам, должны быть распространены на все религиозные группы. Правительству не следует судить о том, какие вероисповедания являются легитимными, а какие – нет. Правительство нарушило бы свои обязательства по обеспечению свободы религии, свободы мысли и свободы ассоциации, если оно отказало бы той или иной организации в регистрации на том основании, что оно не считает легитимным ее религиозное учение. Кроме того, правительство не должно брать на себя определение того, что то или иное вероисповедание или та или иная деятельность представляют собой наказуемую угрозу для национальной стабильности или безопасности граждан, если не было совершено уголовно наказуемое деяние.

90. Правительству настоятельно предлагается вступить в широкий диалог с "нетрадиционными" религиозными группами относительно путей обеспечения всестороннего уважения их прав и свобод. Действующие законы о религиозных организациях и их деятельности следует привести в соответствие с Конституцией и международно-правовыми стандартами, и они не должны ограничивать законную деятельность отдельных лиц или религиозных групп. Принятие репрессивных мер в отношении религиозных групп и их членов должно быть немедленно прекращено.

91. Целый ряд происшедших за последнее время инцидентов свидетельствует о существовании напряженности в межэтнических отношениях, которая иногда перерастает в нападения на группы меньшинств с актами насилия. В ряде случаев гибли люди, а члены общин меньшинств были вынуждены бежать из своих домов. Хотя подобные события носили спорадический характер и не свидетельствуют о высокой степени угрозы систематического межэтнического насилия, этническую подоплеку таких инцидентов игнорировать нельзя. Могут накапливаться не выходящие пока на поверхность принципиально важные вопросы, которые должны решаться открыто и транспарентно, чтобы гарантировать сохранение межэтнического согласия. Агрессивные проявления национализма и разжигание расовой или религиозной ненависти в средствах массовой информации и других местах должны получать надлежащий отпор. В этой связи могут оказаться полезными позитивные модели межобщинного диалога, посредничества и предотвращения конфликтов, которые существуют в других странах. Важнейшее значение для предотвращения инцидентов, сопровождаемых актами насилия, имеют надлежащие механизмы охраны правопорядка и обеспечения законности в многоэтническом обществе.

92. Есть группы лиц, включая рома и люли, которых в целом называют кочевниками или "странствующими" и которые добывают себе средства к существованию исключительно в неформальном секторе. Такие группы не представлены в Ассамблее народа или других государственных институтах. Зачастую у них нет удостоверений личности, необходимых для получения услуг, и они могут быть уязвимы в плане доступа к медицинскому обслуживанию, образованию и жилью, а также последствий их крайней нищеты. Особому риску подвержены принадлежащие к этим группам женщины и дети. Правительству настоятельно предлагается наладить конструктивный контакт с этими общинами в целях оценки их потребностей и решения проблемы их дискриминации. Следует выработать устойчивые варианты решений в целях улучшения их доступа к своим правам.

93. Независимый эксперт обеспокоен полученными непосредственно от правозащитников в Казахстане и из независимых источников сообщения-

ми о том, что легитимная и законная деятельность некоторых неправительственных организаций и отдельных лиц затрудняется из-за вмешательства, запугивания, слежки и преследований со стороны сотрудников органов государственной безопасности и неустановленных субъектов. Эти организации сообщали о том, что они сталкивались с трудностями в осуществлении своей деятельности или подготовке докладов, в том числе по вопросам прав меньшинств, межэтнических отношений и в защиту нетрадиционных религиозных меньшинств. Получены сообщения о предполагаемых нарушениях, допущенных в сентябре 2009 года во время суда над одним из известных правозащитников. Следует разрешить свободное учреждение и регистрацию неправительственных организаций, которые должны иметь возможность получать финансирование и осуществлять свою законную деятельность в сфере прав человека в условиях открытости, транспарентности, безопасности и полной правовой защищенности.
