

Неофициальный перевод



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  
Верховный комиссар по делам национальных меньшинств  
www.osce-hcnm.org**

## **ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО**

**Кнута Воллебека,**

Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

на

семинаре ВКНМ и Ассамблеи народа Казахстана

**"Участие казахстанских этносов в общественно-политической жизни.  
Роль и эффективность консультативных органов: опыт Ассамблеи народа Казахстана"**

**Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте РК**

Данный текст может не совпадать с реальным выступлением!

Алматы, Казахстан, 21 сентября 2009г.

Директор Султанов,  
Заместитель председателя Тугжанов,  
Дамы и Господа,

С удовольствием возвращаюсь в Казахстан. Рад видеть много знакомых лиц в этом зале. Особую благодарность хотел бы выразить заместителю председателя Ассамблеи народа Казахстана, г-ну Тугжанову, за недавний визит в Гаагу с представительной делегацией и за организацию этого семинара. Под Вашим руководством Ассамблея демонстрирует новый динамизм.

В Казахстане вопросы межнациональных отношений не обделены вниманием правительства. Здесь часто встречаются власти и меньшинства, обмениваются мнениями, находят консенсус и спорят. Считаю, что диалог подробного рода следует поощрять и в других регионах ОБСЕ.

Позвольте начать с упреждающего пояснения. Оно может снять некоторые вопросы о слове «меньшинство». Знаю, что некоторые люди в Казахстане и других государствах не любят этот термин, поскольку он имел негативное значение в советское время. Тем не менее, это международно-признанное понятие, хотя международное право и не содержит его точного определения. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут называть себя этническими сообществами, этносами, национальностями, этническими группами и т.д. Название, однако, не влияет на содержание, остающееся одним и тем же. Права меньшинств применяются вне зависимости от названия.

Эффективное участие меньшинств в общественно-политической жизни одно из таких прав. Оно имеет прочную основу в международном праве. Это не морковка, которой правительство награждает меньшинства за примерное поведение. Оно является неотъемлемым правом каждого индивидуума быть услышанным. В этом сущность представительной демократии.

Данное право возникло благодаря пониманию того, что наилучшим методом устранения противоречий является разговор о них и поиск совместного решения проблемы. Это особенно важно в многонациональном обществе. Деление такого общества на отсеки порождает серьезные риски. Любой член общества, а не только представитель основной группы населения, например, должен иметь возможность стать полицейским. Сельское хозяйство не может быть исключительным занятием этнических меньшинств: любой человек должен иметь право работать на земле. В лоскутном обществе, где люди живут в отдельных купе, меньшинства чувствуют дискриминацию и отчуждение. Чувствуют себя на обочине жизни. Это прямой путь к конфликту.

Существуют разные формы совместного разговора и решения проблем. Для начала, меньшинства должны быть представлены на всех уровнях. Необходимо не только обеспечить их представительство в парламенте и правительстве, в судебском корпусе и полиции, в местных органах власти и в прокуратуре. Их присутствие там должно рассматриваться как естественный факт, особенно в местах их компактного проживания. Начальник полиции или министр из числа меньшинств не должны выставляться как что-то диковинное. Это должно стать нормой и простым отражением многонационального характера страны.

Также важным является дизайн избирательной системы. Она должна обеспечивать представительство меньшинств и их влияние. У государств есть широкий выбор

избирательных механизмов, способствующих участию меньшинств в наших законодательных органах. Важно, однако, чтобы такое представительство было подлинным. Если представители меньшинств выбираются без их участия и поддержки, правительство лишь усиливает цинизм и недовольство меньшинств по поводу невозможности влияния на жизнь своей страны.

Эффективное участие тесно связано с самоуправлением. На самом деле, оно достигается посредством самоуправления. Передача части полномочий на местный уровень показывает местным сообществам, что у них есть голос и возможность его использовать в стране, где они живут. Образование, культура, местное планирование, окружающая среда, жилищные вопросы – эти сферы выигрывают от управления на местном уровне – как на территориальной, так и на нетерриториальной основе.

Дамы и Господа,

Предмет нашего обсуждения сегодня – еще одна форма совместного разговора и решения проблем: взаимодействие властей и меньшинств посредством консультативных органов. Что такое «консультативный орган»? Как его определить?

Говоря по-простому, это дополнительный канал коммуникации между правительством и, в данном случае, меньшинствами. Наличие нескольких парламентариев в столице недостаточно при утверждении жилищного плана, обсуждении школьной учебной программы или разрешении земельного спора. В литературе и в практике существует согласие, что одного централизованного консультативного органа также недостаточно. Консультации и участие на местном уровне не менее, а может и более важны при рассмотрении специфических вопросов или региональных проблем. Ассамблея народа Казахстана – яркий пример консультативного органа общего характера с региональными отделениями.

Мои сотрудники в течение дня более подробно остановятся на структуре и роли различных видов консультативных органов. Они могут функционировать при правительстве или парламенте и могут обладать правом комментировать законодательство. Такие механизмы не направлены та но, чтобы дать меньшинствам право последнего слова во всех решениях. Тем не менее, они предоставляют им платформу для законодательной инициативы или для высказывания возражений по поводу того или иного законопроекта или политики.

Консультативные органы могут включать представителей властей, а могут и нет. Органы, состоящие исключительно из меньшинств, могут быть лоббистом для нескольких меньшинств или могут представлять одно меньшинство. В любом случае, им необходимо иметь доступ к власти предрешающим.

Еще одним вариантом является совет со смешанным составом под председательством высокопоставленного государственного деятеля. Иногда в таких советах численно доминируют представители власти, что не рекомендуется.

Наиболее продвинутыми являются механизмы, позволяющие меньшинствам управлять своими делами. В их компетенции распределение средств, поддержание регулярного контакт с правительством и принятие решения, а не только выполнение репрезентативных функций. Я рад, что сегодня к нам присоединился мой соотечественник, г-на Рюне Фьельхайм, директор

норвежского Парламента Сами. На мой взгляд, Парламент Сами – прекрасный пример такой формы самоуправления меньшинств, хотя г-н Фьельхайм, наверное, расскажет вам о том, как сами стремятся расширить полномочия своего парламента.

Дамы и Господа,

Что делает консультативный орган успешным? Я бы назвал четыре ингредиента успеха: законодательно закрепленные рамки деятельности, репрезентативный и сбалансированный состав, широкие функции и полномочия, а также надлежащее, неограниченное условиями финансирование.

Законодательное или конституционное закрепление рамок деятельности особенно важно. Оно дает меньшинствам гарантии того, что смена власти не приведет к демонтажу всей системы. Оно также обеспечивает эти органы рычагом влияния на правительство. Наконец, со временем оно позволяет им накопить опыт, навыки и потенциал для компетентной работы по вопросам межнациональных отношений.

Другой составляющей успеха является состав. Консультативные органы будут эффективными только тогда, когда их состав отражает желания и чаяния меньшинств. Члены консультативных органов станут подлинными народными представителями только тогда, когда правительства прекратят вмешиваться в дела организаций меньшинств. Зачастую мы становимся свидетелями того, как власти встречают и просовывают «лояльных» людей в руководство организаций меньшинств. Какой смысл в таком вмешательстве? Чего оно достигает? Власти получают поддакивающий голос в то время, как недовольство меньшинств может достигнуть точки кипения и вылиться наружу.

Возможно, правительственные чиновники боятся слишком критичных организаций, ставящих их в неудобное положение при любом удобном случае. Так, действительно, может произойти. Тем не менее, такие организации меньшинств, вряд ли, достигнут многого. Неоправданная критика и несправедливые упреки только отвратят потенциальных партнеров от таких организаций. В конце концов, увидев отсутствие отдачи от работы таких организаций, меньшинства поменяют их руководство или поддержат другую организацию.

Последний момент приводит меня к следующему выводу. Принципы внутренней демократии, прозрачности и ответственности перед избирателем – не только для парламента или для консультативного органа. Они обязательны и для организаций меньшинств. Представьте ситуацию, когда лидер меньшинства правит железной рукой в его или ее организации, избирается на безальтернативной основе и не терпит плюрализм мнений. Имеет ли такой человек право требовать право на участие у правительства? Вот, уж, действительно, в чужом глазу соринку видит, а в своем – бревна не замечает!

Состав консультативных органов также должен быть сбалансированным. Участие правительственных чиновников в консультативных органах приветствуется. Практика включения высокопоставленных лиц в состав консультативных органов дает меньшинствам доступ к ним. И все же, в данном вопросе необходима осторожность, поскольку включение чрезмерного количества чиновников в состав консультативных органов рискует превратить их в государственные органы, в которых меньшинства – зрители процесса принятия решений. Можно сравнить такую ситуацию с футбольным матчем, когда вы можете кричать ваши

комментарии с трибуны, но не можете повлиять на результат игры. Идеальный вариант – большинство представителей меньшинств или, по крайней мере, численное равенство.

Любопытная ситуация возникает, когда интересы одного и того же меньшинства стремятся представлять две и более организаций. Кому отдать место? Предложил бы в таком случае включить все организации. Это обеспечит здоровую дискуссию в консультативном органе. Еще лучше не назначать членов консультативных органов, а избирать путем прямого голосования. Справедливые выборы также дают правительству информацию о тех, кто реально представляет отдельное меньшинство. Прямые выборы укрепляют связь между консультативными органами и этническими сообществами, а также подотчетность их членов.

Такая политика также обеспечит широкий и представительный состав. Организация меньшинства не должна быть исключена, поскольку она представляет только 30 человек. В то же время, такая маленькая организация не может получить столько же мест, сколько и организация, представляющая 25 процентов населения.

Дамы и Господа,

Консультативные органы должны обладать достаточными полномочиями. Они не обязательно должны обладать правом вето, хотя его можно предусмотреть в качестве «стоп-крана»: например, президент может ветировать законопроект. Со стороны правительства также было бы мудрым решением принимать рекомендации консультативных органов. В противном случае, меньшинства могут рассматривать весь это процесс как очковтирательство, а консультативные органы потеряют доверие.

Консультативные органы могут обладать различными функциями. Прежде всего, с ними консультируются по вопросам, напрямую касающимся меньшинств, и по тем проблемам, которые затрагивают их интересы. Кроме ранее упомянутого мною вклада в законотворчество, они могут наращивать потенциал организаций меньшинств, поддерживать контакт с сообществами в других странах и запрашивать информацию от имени организации меньшинства в государственных органах. Еще более важно их мнение при формировании политики в сфере межэтнических отношений. Такое участие может иметь место при разработке правительственных программ и контроле за их реализацией или при проведении информационных кампаний для их выполнения. Опять-таки, консультативные органы должны быть вовлечены в как можно больший круг вопросов общественной жизни, включая такие важные сферы как бюджетное планирование.

Действительно, надлежащее финансирование играет ключевую роль. Есть, правда, и риск, как это финансирование будет воспринято. Некоторые могут подумать: «Тот, кто платит, заказывает музыку». При выделении средств консультативным органам и, через них, организациям меньшинств, будет иметь смысл выделить бюджет всему консультативному органу, а затем предоставить его членам право распределить его.

Как видите, есть много путей организации консультативных органов. Одна модель может прижиться в одной стране. Другой подход может быть более приемлемым в другой ситуации. Как говорится, «Что одному хорошо, другому – смерть». Есть, правда, одна общая черта, которая объединяет все успешные консультативные органы в мире: обоюдное желание и приверженность правительства и меньшинств. Они должны подходить к этому делу со всей

серьезностью и доброй волей. Должна быть готовность протянуть руку друг другу. Все остальное – частности.

Дамы и Господа,

Обсудив теорию, позвольте перейти к практике.

На круглом столе, который ВКНМ провел совместно с Министерством юстиции в Астане в мае этого года, я сказал, что самобытность меньшинств не ограничивается песнопениями или зажигательным танцем в пестром национальном костюме. К моему сожалению, некоторыми это было воспринято как мое мнение об Ассамблее народа Казахстана.

Спешу вас заверить: я так не думаю. Более того, Ассамблея – важный механизм диалога между правительством и этническими группами. Она сыграла важную роль в 1990гг., когда меньшинства не знали, чего ожидать, и продолжает ее играть и сегодня. Ассамблея также символизирует приверженность Казахстана уважению этнического разнообразия.

Все что я хотел сказать, ссылаясь на народные песни и танцы в национальных костюмах, это то, что любой консультативный орган, включая Ассамблею, в любой точке мира должен также заниматься повседневными проблемами людей, которых он представляет. Деятельность не может ограничиваться только культурной сферой.

Поймите меня правильно: все меньшинства заботятся о сохранении своей культуры, традиций и языка. Заслуживают всяческой похвалы усилия Казахстана по предоставлению образования на родном языке в обычных и воскресных школах. Также вызывает восхищение правительственная поддержка печатных органов и театров на языках меньшинств. Это похвальные инициативы.

Существует, однако, риск того, что Ассамблея может ассоциироваться у меньшинств лишь с этой деятельностью. В то же время, они могут волноваться по поводу уровня знаний государственного языка и нуждаться в помощи по его усовершенствованию. Они также могут высказывать озабоченность низким представительством в парламенте, местных законодательных органах и в органах госуправления. Они могут искать содействие в случае дискриминации по языковому признаку или хотеть повлиять на законопроект об образовании, который влияет на будущее их детей. Ассамблея и входящие в нее организации должны быть готовы заниматься этими вопросами.

Позвольте особенно подчеркнуть роль организаций меньшинств. Доверие к консультативному органу напрямую зависит от качества представленных в нем организаций меньшинств. Если организации меньшинств видят единственной целью своего участия в таких органах получение государственных грантов, возникнут проблемы. Важно качество, а не количество: не размах мероприятия, а польза для конкретного сообщества. Например, один скромный проект по правовой помощи меньшинствам может принести большие плоды.

Надеюсь, что выделяемые в Казахстане средства не будут ограничиваться культурными целями. У вас уже существует хорошая практика на этот счет. Например, выделяются деньги на изучения государственного языка. Выделяются средства и тем организациям, которые не только хвалят, но и критикуют правительство. Всецело приветствую такой подход и надеюсь,

что вы продолжите в том же ключе.

Меня также впечатляет широкое представительство в Ассамблее. Вы мудро поступили, когда включили в ваш состав разные организации, представляющие одно и то же меньшинство. Как я говорил ранее, это делает дискуссию более живой. Вместе с тем, призываю вас сделать еще один шаг и превратить Ассамблею в выборный орган. На мой взгляд, прямые выборы в Ассамблею существенно повысят ее авторитет, легитимность и видимость в казахстанском обществе.

Также считаю вашу региональную сеть вашей сильной стороной. Малые ассамблеи – ваши глаза и уши на местах. Более того, они – ценнейший инструмент предотвращения конфликтов. Отслеживая развитие событий на местах, они могут быстро среагировать на любую напряженность или конфликтную ситуацию, выступить в качестве посредников и найти взаимоприемлемые решения.

Дамы и Господа,

В качестве Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств, разделяю ваши цели. Надеюсь, что Ассамблея будет и в дальнейшем хорошо финансироваться. Уверен, что вы еще более диверсифицируете ваш портфель деятельности, включая культурные и песенные фестивали, вопросы органов внутренних дел, обучения языкам, доступ к занятости и предотвращение конфликтов. Верю, что вы сохраните свой разнообразный состав, который включает не только тех, что восхваляет власти.

Позвольте заверить вас, что я – ваш самый сильный соратник. Считаю, что у вашего института – огромный потенциал. Вы, по праву, гордитесь своими достижениями, однако призываю вас не почитать на лаврах. Управление разнообразием – повседневная работа, поскольку постоянно возникают новые веяния, новые угрозы и новые возможности. Межнациональные вопросы нельзя разрешить раз и навсегда. Модель межэтнических отношений нельзя извлекать из камня. И это касается всех 56 государств-участников ОБСЕ.

Подытоживая, надеюсь, что усилия Ассамблеи, вносящие незаменимый вклад в казахстанское общество, и в дальнейшем будут в новостях СМИ. Настроен работать с вами, помогать вам, а также рассказывать другим о стоящих перед вами задачах и о ваших успехах.

Благодарю за внимание.