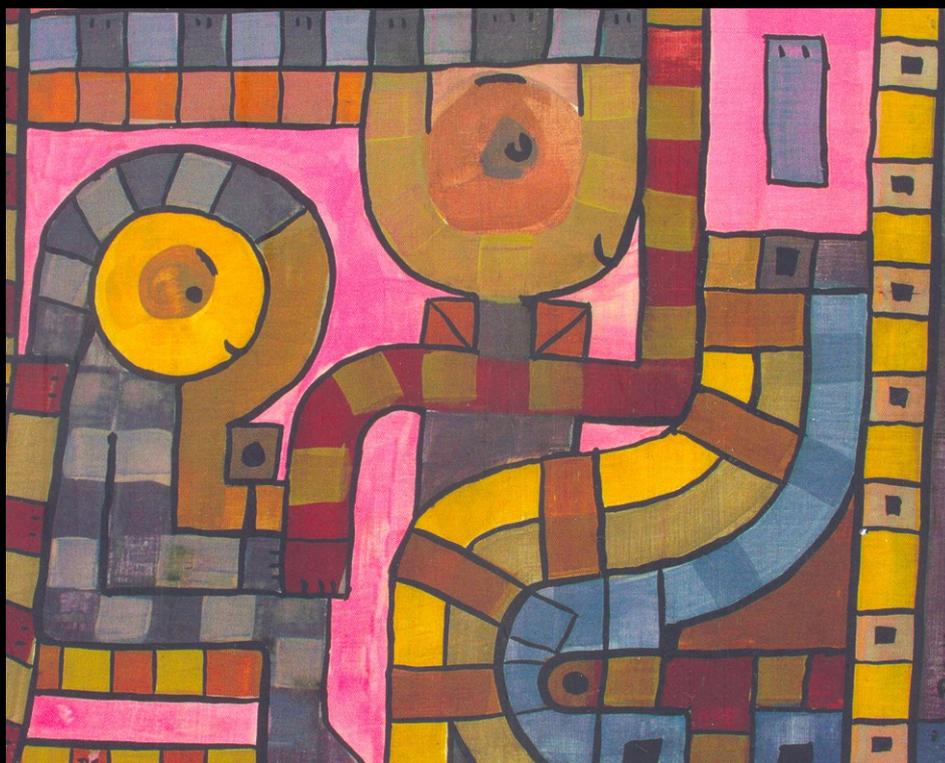


**Айдосов С.Б.**

**Предупреждение дискриминации  
национальных, религиозных и ЛГБТ  
меньшинств: практика соблюдения их  
социально-экономических прав и свобод  
в Республике Казахстан**



**Социологический Ресурсный Центр**

**Айдосов С.Б.**

**Социологический Ресурсный Центр©**

**г. Шымкент, Республика Казахстан.**

**Предупреждение дискриминации национальных, религиозных и  
ЛГБТ меньшинств: практика соблюдения их социально-  
экономических прав и свобод в Республике Казахстан**

**Аналитический отчет**

*Проведение исследования и составление отчета стало возможным благодаря финансовой поддержке Программы «Правовая реформа» Фонда Сорос-Казахстан. Точка зрения автора не всегда совпадает с официальной позицией Фонда Сорос-Казахстан.*

## **ББК 67.409**

### **А36**

Настоящее издание подготовлено в рамках исследовательского проекта «Предупреждение дискриминации национальных, религиозных и ЛГБТ меньшинств: практика соблюдения их социально-экономических прав и свобод в Республике Казахстан» при поддержке программы Правовая реформа Фонда Сорос-Казахстан.



Айдосов Серик Баймендеевич – исполнительный директор Социологического ресурсного центра

Айдосов С.Б.

А36 Предупреждение дискриминации национальных, религиозных и ЛГБТ меньшинств: практика соблюдения их социально-экономических прав и свобод в Республике Казахстан. – Шымкент, 2012 – 98 с.

Исследование посвящено изучению дискриминации как феномена, ущемляющего политические, социальные, культурные или экономические права национальных, религиозных и ЛГБТ меньшинств в РК. В исследовании дана общая картина положения меньшинств в Казахстане, а также анализ текущей ситуации и тенденций развития процесса. Анализ международного и национального законодательства РК в области предупреждения дискриминации различных меньшинств позволяет предложить ряд конкретных рекомендаций по улучшению действующей нормативной базы в области защиты прав меньшинств. Исследование адресовано широкому кругу специалистов.

**ББК 67.409**

©Айдосов С.Б., 2012

©Социологический ресурсный центр, 2012

**Социологический ресурсный центр**

ул. Алимбетова, 203-8 г.Шымкент 160008 Казахстан

тел/факс: (7252) 565924, 579617 E-mail: [serik1@rambler.ru](mailto:serik1@rambler.ru) Website: [www.ukosrc.org](http://www.ukosrc.org)



**Айдосов Серик Баймендеевич**

Исполнительный директор Социологического ресурсного центра с 2000г., социолог, политолог, автор ряда исследований по проблемам соблюдения прав человека на религиозную свободу, трудовой миграции, соблюдения прав человека в исправительных учреждениях, свободы вероисповедания, свободы слова и прессы. Автор учебного пособия для НПО по мониторингу пенитенциарных учреждений в Центральной Азии (PRI/CA). Национальный эксперт ОБСЕ по вопросам трудовой миграции и торговле людьми в 2005г. Член Экспертного совета Комиссии по правам человека при Президенте РК (2003-2010). Эксперт Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств (2004-2012).



**Зинович Татьяна Сергеевна**

Заместитель директора Центра исследования правовой политики г.Алматы, Магистр Юриспруденции, независимый эксперт.

### **Социологический ресурсный центр**

ул. Алимбетова, 203-8

г. Шымкент 160008

Казахстан

тел/факс: +7 (7252) 565924, 579617

E-mail: [serik1@rambler.ru](mailto:serik1@rambler.ru)

Website: [www.ukosrc.org](http://www.ukosrc.org)

<b>Введение</b> .....	<b>6</b>
<b>Часть I. Международные стандарты и обязательства РК, национальное право РК в отношении запрета и предупреждения дискриминации социальных меньшинств</b>	
Глава I. Регуляция запрета дискриминации в международных обязательствах и национальном праве РК	
1.1. Международные обязательства и стандарты .....	<b>7</b>
1.2. Национальное законодательство РК .....	<b>12</b>
Глава II. Предупреждение и недопущение дискриминации национальных меньшинств в Республике Казахстан	
2.1. Международные стандарты и обязательства .....	<b>16</b>
2.2. Национальное законодательство РК .....	<b>22</b>
Глава III. Предупреждение и недопущение дискриминации по признаку религии или убеждений в Казахстане	
3.1. Международные стандарты и обязательства .....	<b>26</b>
3.2. Национальное законодательство РК .....	<b>30</b>
Глава IV. Предупреждение и недопущение дискриминации представителей ЛГБТ сообществ в Казахстане	
4.1. Международные обязательства и стандарты .....	<b>36</b>
4.2. Национальное законодательство РК .....	<b>38</b>
<b>Часть II. Методология исследования.</b>	
Глава I. Основные дефиниции и методологические подходы в исследовании.....	<b>42</b>
Глава II. Исследовательские проблемы и исследуемые права.....	<b>45</b>
<b>Часть III. Соблюдение прав и свобод.</b>	
Глава I. Соблюдение прав и свобод религиозных меньшинств	
1.1. Общая информация о деятельности религиозных организаций в РК .....	<b>47</b>
1.2. Свобода ассоциаций .....	<b>48</b>
1.3. Свобода выражения убеждений .....	<b>48</b>
1.4. Право на религиозное образование .....	<b>49</b>
1.5. Свобода вероисповедания .....	<b>50</b>
1.6. Унижающее достоинство обращение .....	<b>50</b>
1.7. Процедурные права .....	<b>51</b>
1.8. Издательская деятельность .....	<b>51</b>
1.9. Защита от вмешательства в личную жизнь .....	<b>51</b>
1.10. Право на религиозную свободу и отправление религиозных культов в исправительных учреждениях .....	<b>51</b>
Глава II. Соблюдение прав и свобод этнических меньшинств	
2.1. Представительство этнических меньшинств в исполнительных и представительных органах власти .....	<b>52</b>
2.2. Предупреждение дискриминации в исправительных учреждениях .....	<b>70</b>
2.3. Право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование .....	<b>71</b>
2.4. Использование родного языка в частной жизни и публично, использование своей культуры .....	<b>71</b>
2.5. Национальная самоидентификация, право на условия сохранения и развития самобытности меньшинств .....	<b>75</b>

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент	
2.6. Гражданское и политическое равноправие.....	76
Глава III. Соблюдение прав и свобод представителей ЛГБТ	
Сообщества.....	77
Глава IV. Контент-анализ печатных средств массовой информации	
4.1. Контент-анализ публикаций по религиозной тематике .....	81
4.2. Контент-анализ публикаций по тематике межэтнических отношений .....	83
<b>Часть IV. Рекомендации.....</b>	<b>85</b>
<b>Резюме.....</b>	<b>90</b>

## **Введение**

Практически во всех странах мира имеются национальные или этнические, языковые и религиозные меньшинства. В основе многих нарушений гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав лежат дискриминация, ксенофобия и изоляция соответствующей группы по признаку этнической, религиозной, национальной или расовой принадлежности.

Вопросы меньшинств постоянно находятся в поле зрения международной общественности и практически всех общепризнанных международных организаций. Так, в частности, Организация Объединенных Наций с момента ее учреждения в 1948 году в лице Генеральной Ассамблеи объявила, что ООН не может оставаться безучастной к судьбе меньшинств. В Итоговом документе Всемирного Саммита 2005 года говорится, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, способствуют обеспечению «политической и социальной стабильности и мира и обогащают культурное своеобразие и достояние общества».

В Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой Генеральной Ассамблеей в 1992 году, перечисляются права меньшинств, включая право пользоваться достояниями своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык. В Декларации вновь подтверждаются права лиц, принадлежащих к меньшинствам, пользоваться всеми правами человека и основными свободами в соответствии с принципами не дискриминации и равенства перед законом. К числу других ключевых принципов относятся охрана существования меньшинств, поощрение и защита их самобытности и право на эффективное участие.

Возвращаясь к советской истории, необходимо отметить, что коммунистическое руководство изначально выстраивало государство как "многонациональное". Непременными компонентами официальной идеологии в этот период всегда были "социалистический", или «пролетарский» интернационализм" и "дружба народов". Социалистический интернационализм содержал изрядную долю лицемерия. Он вполне успешно сочетался со сталинскими депортациями в 30-50-е годы целых народов (чеченцев, корейцев, немцев, крымских татар и др.), со скрытой, но систематической дискриминацией евреев и репрессированных этнических групп, с негласными ограничениями и предпочтениями по этническому признаку, которые официально существовали до середины 70-х годов и негласно практиковались вплоть до упразднения СССР. Однако власть, по крайней мере, не допускала, за отдельными исключениями, открыто ксенофобских заявлений и старалась подавлять любую несанкционированную активность, связанную с проявлениями подобных заявлений. Революции, войны, политические репрессии и другие социально-политические катаклизмы и экономические процессы в XX веке, и связанная с этим масштабная миграция из различных регионов СССР в Казахстан представителей различных этнических групп привели к тому, что к моменту обретения государственной независимости Казахстан должен был строить государство с полиэтничным и поликонфессиональным обществом в самом широком смысле. В связи с этим перед руководством страны и обществом встали серьезные вызовы - как сохранить согласие в обществе и создать атмосферу толерантности, учитывая интересы больших и малых этнических групп.

Отношение к церкви как к институту в советский период существенно трансформировалось от полного неприятия и уничтожения, политических гонений и репрессий к определенному примирению в годы второй мировой войны и затем определенной легитимизации отношений и разрешения деятельности под строгим контролем государства религиозных организаций традиционных религиозных конфессий. Демократические процессы в СССР в конце 80-х годов XX века помимо политических свобод привели к своеобразному «религиозному ренессансу» и повышенному вниманию общества к религии в целом. Открывшиеся государственные границы в буквальном смысле открыли дорогу для представителей многих религиозных конфессий из-за рубежа для их деятельности на «новых территориях». С обретением Казахстаном государственной независимости религиозный плюрализм и равенство всех конфессий были закреплены законодательно. Значительная активность нетрадиционных для Казахстана религиозных конфессий стали серьезным испытанием как для общества в целом, так и для представителей традиционных конфессий и власти. Прозелитизм, т.е. переход в иное вероисповедание заметной части общества и особенно молодых людей за последние двадцать лет стали серьезным раздражающим фактором для руководства традиционных религиозных конфессий и представителей власти. Все чаще в обсуждении проблем стали употребляться аргументы об историческом праве на «каноническую территорию», исторические и национальные традиции и угрозе для национального сознания и

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент национальной безопасности. В этих условиях традиционные конфессии, пользуясь своим доминирующим положением и влиянием на власть и общество, стали предпринимать активные усилия для оказания неприкрытого давления как на правительство, так и на общественное мнение с целью существенно ограничить права и возможность для деятельности малых религиозных групп, т.е. меньшинств. С этой целью правительство РК предпринимало несколько попыток изменить законодательство, регулирующее деятельность религиозных организаций. Предлагаемые законопроекты были признаны международными экспертами как ущемляющие права человека на религиозную свободу. Тем не менее, в 2011г. был одобрен новый закон, регулирующий сферу религиозной деятельности, который также подвергся серьезной критике правозащитных организаций и международных экспертов.

Признание наличия ЛГБТ сообществ в стране всегда было проблемой как в советский период истории, так и в настоящее время, несмотря на серьезную политическую и социальную трансформацию и изменение психологии за последние годы. Тем не менее, эта тема стала более открытой для обсуждения в обществе в силу генеральной демократизации общественных процессов, был сделан серьезный шаг в декриминализации ненасильственных сексуальных отношений представителей этого сообщества, для представителей трансгендерной группы были предприняты определенные шаги для легитимизации смены пола и решения необходимых медицинских вопросов. Все это было сделано в немалой степени благодаря активному влиянию международных процессов и полноправному вхождению Казахстана в семью народов мира. Серьезным сдерживающим фактором для дальнейшего прогресса в этом предметном направлении является в целом высокий уровень нетолерантности общественного мнения по отношению к представителям этих социальных групп. На методологическом уровне определенным препятствием для законодательной защиты представителей этих групп от дискриминации является необходимость признания ЛГБТ сообществ социальными группами, нуждающимися в особой защите общества. Поскольку существующее национальное право гарантирует защиту государства от дискриминации по основаниям различного происхождения и принадлежности к определенным социальным группам, необходим определенный общественный консенсус в отношении признания ЛГБТ сообществ социальными группами и полноправными членами общества. Существующая правоприменительная и судебная практика в сопредельных странах и, в частности, в РФ показывает, что представители ЛГБТ сообществ сталкиваются с проблемой их защиты от дискриминации из-за того, что их не признают в качестве членов определенных и общепризнанных социальных групп.

В настоящем исследовании рассматриваются проблемы предупреждения дискриминации различных групп меньшинств, не связанных между собой никоим образом, с целью рассмотрения общего контекста проблем распространения феномена дискриминации различных меньшинств и выработке необходимых механизмов по предупреждению дискриминации.

В силу того, что тема дискриминации по преимуществу является табуированной для общественных обсуждений и освещения в средствах массовой информации, материалы и ресурсы для подобных исследований оказываются зачастую крайне ограниченными. Как правило, политические деятели и люди, принимающие политические решения, стараются избегать обсуждения проблем дискриминации, поэтому эта тема нередко остается вне глубокого изучения и серьезного обсуждения специалистов.

Автор выражает глубокую признательность **Татьяне Зинович** за анализ международного и национального законодательства в области предупреждения дискриминации меньшинств и рекомендации по совершенствованию национальной нормативной базы. Анализ и рекомендации являются интегральной частью настоящего аналитического отчета.

**Глава I. Регуляция запрета дискриминации в международных обязательствах и национальном праве Республики Казахстан**

Настоящий анализ подготовлен в рамках исследования посвященного предупреждению дискриминации национальных, религиозных, сексуальных меньшинств и практике соблюдения их социально-экономических прав и свобод в Республике Казахстан<sup>1</sup>.

Вопрос защиты национальных, религиозных и сексуальных меньшинств относится к числу традиционных проблем международного права. Одновременно с централизацией власти формируется идеологическое единство культуры, языка и религии, которое не только способствует самосознанию государства, но и автоматически порождает различные виды нетерпимости по отношению к «другим». Эта проблема может найти свое разрешение только посредством государственного регулирования отношений между различными группами. Таким образом, формируется определенный корпус прав меньшинств имеющий, как защитный, так и гуманитарный характер.

Республика Казахстан, являясь полиэтничным, многоязычным и поликонфессиональным государством, нуждается в регуляции на институциональном уровне отношений, возникающих между различными группами и формировании блока норм по предупреждению и недопущению дискриминации представителей меньшинств.

В рамках данного исследования на основе обзора международных стандартов в отношении недопущения дискриминации и действующего законодательства Республики Казахстан была проведена оценка соответствия существующей нормативной базы РК ее международным обязательствам и выработать рекомендации по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство РК для обеспечения предупреждения и недопущения дискриминации.

**1.1. Международные обязательства и стандарты**

На сегодняшний день основным юридически обязательным международным источником по предотвращению дискриминации является Устав ООН.<sup>2</sup> В частности ст. 1(3) предусматривает, что одной из целей ООН является уважение прав человека и основных свобод без какого-либо различия в отношении расы, пола, языка или религии. Также в ст. 55 Устава указано, что ООН содействует всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка и религии.

Первым специальным международным актом обратившимся к вопросу о дискриминации являлась Всеобщая декларация прав человека.<sup>3</sup> Декларация провозгласила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах, они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.<sup>4</sup>

В ст. 2 ВДПЧ указано, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией без какого бы то ни было различия, как в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения,

<sup>1</sup> Далее по тексту – РК.

<sup>2</sup> Устав Организации Объединенных Наций был подписан 26 июня 1945 года в Сан-Франциско на заключительном заседании Конференции Объединенных Наций по созданию Международной Организации и вступил в силу 24 октября 1945 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/charter/Intr\\_o.shtml](http://www.un.org/ru/documents/charter/Intr_o.shtml). Далее по тексту Устав ООН.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml). Далее по тексту - ВДПЧ.

<sup>4</sup> Ст. 1 ВДПЧ.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

имущественного, сословного или иного положения. Таким образом, были выделены своеобразные «подтипы» дискриминации.

Также в ст. 7 ВДПЧ установила право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации. Данный принцип запрета дискриминации впоследствии был инкорпорирован в различные международные документы, и в частности, в Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>5</sup>, ратифицированный РК в 2005 г.<sup>6</sup>

МПГПП, предупреждая дискриминацию, установил, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в данном Пакте, без какого-либо различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.<sup>7</sup> Тем самым, государства, принявшие на себя обязательства в рамках МПГПП, возложили на себя ответственность по формированию условий по предотвращению и недопущению дискриминации на своей территории и защите прав лиц, подвергающихся дискриминации.

МПГПП охватил достаточной широкий круг прав, ряд из которых прямо или опосредованно относится к запрету дискриминации.<sup>8</sup> В МПГПП, был сделан новый шаг на пути предотвращения и пресечения нарушения прав национальных меньшинств посредством международного договора универсального характера. Нововведением по сравнению с ВДПЧ стала защита прав этнических, религиозных и языковых меньшинств в ст.27 МПГПП: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

МПГПП также установил право каждого человека на равенство, которое предполагает, что все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.<sup>9</sup>

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах провозглашает, что участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в нем, будут осуществляться без какой-либо дискриминации, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.<sup>10</sup>

---

<sup>5</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят [резолюцией 2200 А \(XXI\)](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml). Далее по тексту - МПГПП.

<sup>6</sup> Закон Республики Казахстан от 28.11.2005 N 91-3 "О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>7</sup> Ст. 2 (1) МПГПП.

<sup>8</sup> Ст. 6 – 27 МПГПП.

<sup>9</sup> Ст.26 МПГПП.

<sup>10</sup> Ст.2 (2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactecon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml). Ратифицирован Законом Республики Казахстан от 21.11.2005 N 87-3 "О ратификации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах". Далее по тексту МПЭСКП.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

В отличие от МПГПП, первоначально считалось, что МПЭСКП не создает непосредственных обязательств для государств участников, обязывая их "принимать меры на пути к реализации перечисленных прав". Однако преобладающей интерпретацией на данном этапе становится признание непосредственного характера обязательств в рамках Пакта.<sup>11</sup>

Термин «дискриминация», отражает совокупное нарушение фундаментальных принципов справедливости, равенства и человеческого достоинства. В международном праве признана формулировка термина дискриминации, данная Комитетом ООН по правам человека в Общем комментарии №18.<sup>12</sup> Комитет считает, что выражение "дискриминация", как оно используется в Пакте, следует понимать как означающее любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод.

Запрет дискриминации фактически представляет собой право на недискриминационное отношение. Комитет в данном комментарии пояснил, что недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека. Статья 26 не только обеспечивает всем людям равенство перед законом и право на равную защиту закона, но и предусматривает, что всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку.

Запреты на дискриминацию в различных областях также предусмотрены в специальных международных документах, ратифицированных Казахстаном.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Общие тенденции развития международно-правового противодействия дискриминации. С. Беляев. Библиотека по правам человека Университета Миннесоты. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/hrtsbook/Rbelyaev-article1.html>

<sup>12</sup> Замечание общего порядка №18 Комитета по правам человека. Тридцать седьмая сессия, 1989 год. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII_ru.pdf)

<sup>13</sup> Например, см.: Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, **принятая Генеральной Ассамблеей ООН 21 декабря 1965 года и вступившая в силу 4 января 1969 года**. Республика Казахстан присоединилась к этой Конвенции. Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года №245-1 «О присоединении Республики Казахстан к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации». URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml).

Конвенция № 111 о дискриминации в области труда и занятий, принятая 25 июня 1958 г. на Генеральной конференции Международной организации труда. Ратифицирована **Законом Республики Казахстан от 20 июля 1999 года № 444-І «О ратификации Республикой Казахстан Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий»**. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/labour.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/labour.shtml). Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, **принятая ООН в 1984 году и вступившая в силу в 1987 году**. Республика Казахстан присоединилась к этой Конвенции. **Закон Республики Казахстан от 29 июня 1998 года N 247 «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания»**. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/torture.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml).

Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, **принятая 18 декабря 1979 года и вступившая в силу 3 сентября 1981 года**. **Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 марта 2001 года № 346 ... 1998 года "О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин"**. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml).

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Рекомендательный характер носят Декларация о принципах терпимости<sup>14</sup>, Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации основанной на религии и вере<sup>15</sup>, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или лингвистическим меньшинствам<sup>16</sup>.

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>17</sup>, участником которой является Казахстан, в свою очередь также регулирует вопросы запрета дискриминации. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе<sup>18</sup> провозглашает, что Государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для ее свободного и полного развития. Несмотря на то, что Заключительный акт не имеет обязательной юридической силы для государств-участников, невыполнение его положений имеет политические и моральные последствия.

Защита от дискриминации позже была закреплена в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ, согласие с которым было выражено Казахстаном.<sup>19</sup> Пункт 33 Документа предусматривает, что государства-участники будут защищать этническую, культурную, лингвистическую и религиозную самобытность национальных меньшинств на своих территориях и создавать условия для развития этой идентичности.

В Астанинской декларации, подписанной по итогам саммита странами-участниками ОБСЕ в Астане<sup>20</sup>, Казахстан, в числе прочих государств – участников, подтвердил свою полную приверженность Уставу ООН и всем нормам, принципам и обязательствам ОБСЕ, начиная от Хельсинского заключительного акта, Парижской хартии, Хартии европейской безопасности и заканчивая всеми остальными принятыми документами ОБСЕ, и свою ответственность за их полную и добросовестную реализацию.<sup>21</sup>

Принимая на себя обязательства в рамках перечисленных международных актов, Казахстан в последующем обязан привести национальное законодательство в соответствие с принципами и положениями данных документов. Несмотря на то, что государства сами вправе выбирать методы осуществления прав на своей территории, они в свою очередь обязаны соблюдать принципы, предусмотренные их международными обязательствами.<sup>22</sup>

14 **Декларация принципов терпимости, утверждена резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 г. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/toleranc.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/toleranc.shtml).**

15 Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи от 25 ноября 1981 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/relintol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml).

16 Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/minority\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/minority_rights.shtml).

17 В 1994 г. в ходе [Будапештской](#) встречи было принято решение о переименовании СБСЕ с 1 января 1995 в ОБСЕ — Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе.

18 Заключительный акт [Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе](#) был подписан главами 35 государств в [Хельсинки](#) 30 июля — [1 августа 1975 года](#). URL: <http://www.osce.org/ru/mc/39505>. Далее по тексту - Хельсинский заключительный акт.

19 Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odih/elections/14304>. Далее по тексту - Документ Копенгагенского совещания.

20 Саммит прошел 1-2 декабря 2010 г. в г. Астана.

21 Текст декларации См. URL: <http://vesti.kz/polit/71115/>

22 Замечание общего порядка № 3 Комитета по правам человека. Тринадцатая сессия, 1981 г. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII_ru.pdf). В частности, Комитет ООН по правам человека отметил, что ст. 2 МПТПП в общем предоставляет право соответствующим государствам-участникам самим выбирать методы осуществления прав на своей территории с соблюдением принципов, установленных в этой

Кроме того, в соответствии с п.2 ст.20 МПГПП государства-участники обязаны запрещать в законодательном порядке всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации.<sup>23</sup>

Совет министров стран ОБСЕ в своем решении в 2006г. подчеркнул важнейшее значение принятия государствами прочных правовых основ, обеспечивающих равенство перед законом и адекватную юридическую защиту, и проведения стратегической политики и планов, содействующих не дискриминации и равенству возможностей.<sup>24</sup>

## 1.2. Национальное законодательство РК

В законодательстве РК имеется не так много актов, затрагивающих вопросы дискриминации. Они создают тот инструментарий, который предназначен для предотвращения и пресечения фактов дискриминации. Но проблема в том, что, как показывает исследование, системности и, главное, работоспособности в этом массиве актов не достает.

Главным документом, устанавливающим запрет на дискриминацию в Республике Казахстан, безусловно, является Конституция РК.<sup>25</sup> Ст.14 Конституции провозглашает, что все равны перед законом и судом. А также, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Конституция РК предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. При этом признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие. Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст.14 Конституции.<sup>26</sup>

Принцип равенства прав и свобод содержится в различных законодательных актах, однако, запрет дискриминации они не содержат.

Например, Гражданский кодекс РК<sup>27</sup> не содержит термин «дискриминация», но в ст.2 предусматривает, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты. Пункт 4 ст.8 наделяет граждан и юридических лиц

статье. В ней, в частности, признаётся, что осуществление прав зависит не только от конституционных или законодательных положений, которые сами по себе часто являются недостаточными. Комитет обратил внимание государств-участников на тот факт, что обязательства в соответствии с Пактом не ограничиваются уважением прав человека, оно означает, что государства - участники обязуются также обеспечивать пользование этими правами всеми лицами, находящимися под их юрисдикцией. Этот аспект требует проведения государствами-участниками конкретной деятельности по обеспечению того, чтобы люди могли пользоваться своими правами.

<sup>23</sup> Замечание общего порядка №18 Комитета по правам человека. Тридцать седьмая сессия, 1989 год. URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII_ru.pdf)

<sup>24</sup> Решение No. 13/06 Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию. MC.DEC/13/06 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. 5 декабря 2006 года. Совет министров. Брюссель.

<sup>25</sup> Конституция Республики Казахстан принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года. Вступила в силу 5 сентября 1995 года в день опубликования результатов республиканского референдума. Внесены изменения и дополнения Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года, Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года, Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года.

<sup>26</sup> Ст. 39 Конституции РК.

<sup>27</sup> Гражданский кодекс Республики Казахстан. Введен в действие постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 27 декабря 1994 года. Далее по тексту – ГК РК.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

обязанностью действовать при осуществлении принадлежащих им прав добросовестно, разумно и справедливо, соблюдая содержащиеся в законодательстве требования, нравственные принципы общества, а предприниматели также правила деловой этики. Статья 9 ГК РК содержит положение о судебной защите гражданских прав.

Административное законодательство не содержит запрет на дискриминацию, а под равенством перед законом подразумевает лишь то, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом, и подлежат административной ответственности, независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, убеждений, пола, языка, отношения к религии и характера занятий, места жительства, принадлежности к общественным объединениям, а также любых иных обстоятельств.<sup>28</sup> КоАП РК предусматривает, что при производстве по делам об административных правонарушениях запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в деле.<sup>29</sup> Также КоАП содержит нормы, провозглашающие право каждого на судебную защиту своих прав и свобод.<sup>30</sup>

Кодифицированные законодательные источники включают термин «дискриминация», но его содержание при этом, как правило, не раскрывается. Также законодательные акты не раскрывают механизмы защиты от дискриминации.

Гражданский процессуальный кодекс<sup>31</sup> в ст.8 содержит принцип судебной защиты прав и свобод, предусматривающий, что каждый вправе в порядке, установленном настоящим Кодексом, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых конституционных прав, свобод или охраняемых законом интересов. Статья 13 посвященная фундаментальному принципу равенства всех перед законом и судом, устанавливает, что правосудие по гражданским делам осуществляется на началах равенства перед законом и судом. В ходе гражданского судопроизводства никому из граждан не может быть отдано предпочтение, и никто из них не может подвергаться дискриминации по мотивам их происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Таким образом, ГПК РК наделяет граждан правом обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. При этом нормы ГПК одновременно уравнивают с нарушением прав также и создание препятствий к осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконное возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Однако ограничение прав предполагает непосредственное воспрепятствование их реализации человеком, которому они присущи. При этом незаконное проведение различий, которое не может быть определено как прямое нарушение прав, и при этом вызывает негативные последствия для соответствующего лица или группы<sup>32</sup>, обычно не воспринимается как «дискриминация».

Трудовое законодательство содержит специальный принцип запрещения дискриминации в сфере труда. Так, ст. 7 Трудового кодекса РК<sup>33</sup> гласит, что каждый имеет равные возможности в реализации своих прав и свобод в сфере труда. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации при реализации трудовых прав в зависимости от пола, возраста, физических недостатков, расы, национальности, языка, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности к роду или сословию, к общественным объединениям. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд или иные инстанции в порядке, установленном законами РК.

Не раскрывая суть термина «дискриминация», казахстанский законодатель, тем не менее, в той же статье раскрыл, что не является дискриминацией: различия, исключения, предпочтения и ограничения, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите.

<sup>28</sup> Ст. 11 Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 30 января 2001 года N 155. Далее по тексту - АПК РК.

<sup>29</sup> Ст. 17 АПК РК.

<sup>30</sup> Ст. 27 АПК РК.

<sup>31</sup> Гражданский процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 июля 1999 года N 411. Далее по тексту - ГПК РК.

<sup>32</sup> Например, при осуществлении контроля, надзора или различных дискреционных полномочий.

<sup>33</sup> Трудовой кодекс Республики Казахстан от 15 мая 2007 года N 251.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Уголовный кодекс РК<sup>34</sup> предусматривает ряд составов напрямую защищающих от дискриминации. Статья 141 предусматривает ответственность за нарушение равноправия граждан, под которым понимается прямое или косвенное ограничение прав и свобод человека (гражданина) по мотивам происхождения, социального, должностного или имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным объединениям или по любым иным обстоятельствам.

Еще одним инструментом для предупреждения и предотвращения дискриминации в арсенале казахстанского правоприменителя является статья 164 УК РК, предусматривающая ответственность за возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой или религиозной вражды, выраженное в умышленных действиях, направленных на возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, религиозной вражды или розни, на оскорбление национальной чести и достоинства либо религиозных чувств граждан, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, сословной, национальной, родовой или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

В 2011 г. УК РК был дополнен статьей 141-1 предусматривающей уголовную ответственность за пытки, т.е. умышленное причинение физических и (или) психических страданий, совершенное следователем, лицом, осуществляющим дознание, или иным должностным лицом либо с их подстрекательства или с молчаливого согласия другим лицом либо с их ведома с целью получить от пытаемого или третьего лица сведения или признания либо наказать его за действие, которое совершило оно или в совершении которого оно подозревается, а также запугать или принудить его или третье лицо или по любой причине, основанной на дискриминации любого характера.<sup>35</sup>

Уголовно-процессуальный кодекс РК<sup>36</sup> предусматривает стандартные для казахстанского законодательства формулировки. Кодекс предусматривает принципы судебной защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>37</sup>, уважения чести и достоинства личности,<sup>38</sup> и осуществления правосудия на началах равенства перед законом и судом<sup>39</sup>. В ходе уголовного судопроизводства никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.<sup>40</sup>

Специальные законы, регулирующие особые сферы гражданско-правовых отношений, также весьма ограниченно затрагивают вопросы дискриминации. Например, Закон о браке и семье РК запрещает любые формы ограничения прав граждан при вступлении в брак и в семейных отношениях по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.<sup>41</sup> Защита брачно-семейных прав осуществляется судом по правилам гражданского судопроизводства.<sup>42</sup>

Закон о гражданстве РК<sup>43</sup> в ст.1 провозглашает, что Республика Казахстан в лице своих государственных органов и должностных лиц ответственна перед гражданами Республики, а гражданин РК ответственен перед ней. Он обязан соблюдать Конституцию и законы РК, защищать интересы РК, ее территориальную целостность, уважительно

<sup>34</sup> Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года N 167. Далее по тексту УК РК.

<sup>35</sup> УК РК дополнен статьей 141-1 в соответствии с Законом РК от 18.01.2011 № 393-IV.

<sup>36</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года N 206. Далее по тексту – УПК РК.

<sup>37</sup> Пункт 1 ст. 12 УПК РК - Каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод.

<sup>38</sup> Пункт 1 ст. 13 УПК РК - При производстве по уголовному делу запрещаются решения и действия, унижающие честь или умаляющие достоинство лица, участвующего в уголовном процессе, не допускаются сбор, использование и распространение сведений о частной жизни, а равно сведений личного характера, которые лицо считает необходимым сохранить в тайне, для целей, не предусмотренных настоящим Кодексом.

<sup>39</sup> Пункт 1 ст. 21 УПК РК - Правосудие осуществляется на началах равенства всех перед законом и судом.

<sup>40</sup> Пункт 2 ст. 21 УПК РК.

<sup>41</sup> Пункт 4 ст. 2 Закона Республики Казахстан "О браке и семье" от 17.12.1998 N 321-І.

<sup>42</sup> Ст. 7 Закона РК «О браке и семье».

<sup>43</sup> Закон Республики Казахстан "О гражданстве Республики Казахстан" от 20.12.1991 года.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языкам всех национальностей, проживающих на ее территории, способствовать укреплению могущества, суверенитета и независимости РК.

Граждане РК равны перед законом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства или любых иных обстоятельств. Граждане Республики Казахстан обладают всей полнотой гражданских, политических, экономических и социальных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией и законами Республики Казахстан.<sup>44</sup>

Согласно Закону о выборах, граждане РК обладают всеобщим активным избирательным правом - участвовать в голосовании на выборах по достижении восемнадцатилетнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или любых иных обстоятельств.<sup>45</sup>

Целый ряд законодательных актов РК и вовсе не содержит норм о равных правах и запрете дискриминации.<sup>46</sup>

Контроль за положением в области прав человека в Казахстане и борьбу против дискриминации осуществляют Уполномоченный по правам человека<sup>47</sup> и Комиссия по правам человека при Президенте<sup>48</sup>. Компетенция Уполномоченного ограничена тем, что он не рассматривает обращения и жалобы на действия и решения Президента, Парламента и его депутатов, Конституционного совета, Генерального прокурора, Центральной избирательной комиссии и судов. Комиссия же имеет статус консультативного/совещательного органа при Президенте, и не имеет существенного влияния на защиту от дискриминации.

На основе вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Казахстанская правовая система характеризуется отсутствием единой терминологии и единообразного подхода к формулированию правовых предписаний и запретов, связанных с обеспечением равенства. Наблюдается ситуация, когда используемая терминология допускает различные толкования: «равенство прав», «равные возможности», «равенство перед законом», «равенство перед законом и судом», «равная защита прав и свобод человека и гражданина», «равный доступ».
2. Отдельные законы РК содержат понятие «дискриминация», но не все эти акты используют термин «дискриминация». Провозглашая принцип равенства прав и свобод, казахстанское законодательство в ограниченном объеме использует термин «дискриминация» без его определения<sup>49</sup> и в неодинаковых контекстах, не содержит понятийного аппарата, относящегося к вопросам дискриминации и недискриминации, системного запрета дискриминации.

---

<sup>44</sup> Ст. 5 Закона РК «О гражданстве».

<sup>45</sup> Пункт 1 ст. 4 Конституционного Закона Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 N 2464.

<sup>46</sup> Например, Закон Республики Казахстан «Об образовании» от 27 июля 2007 г. № 319-III в п.п. 1 п. 1 ст. 3 содержит только принцип **равенства прав всех граждан Республики Казахстан на образование**. Закон Республики Казахстан «О жилищных отношениях» от 16 апреля 1997 года № 94-1, Закон Республики Казахстан «О защите прав потребителей» от 04.05.2010 N 274-IV. Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 года №483-IV,

<sup>47</sup> Указ Президента Республики Казахстан «Об учреждении должности Уполномоченного по правам человека» от 19 сентября 2002 года был принят № 947. Далее по тексту – Уполномоченный.

<sup>48</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» от 19.03.2003 N 1042. Далее по тексту – Комиссия.

<sup>49</sup> Кроме Закона Республики Казахстан «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» от 08.12.2009 N 223-IV, в котором дается определение дискриминации по половому признаку.

3. Нормы казахстанского законодательства не содержат достаточных процедурных гарантий защиты от дискриминации. Имеющиеся средства в рамках права на судебное обращение за защитой своих прав в порядке административного, гражданского или уголовного производства неэффективны и неприменимы в условиях современного состояния законодательства.
4. В Казахстане отсутствуют нормы устанавливающие ответственность государственных служащих за дискриминационное поведение.
5. В Казахстане отсутствует специальный орган, отвечающий за предупреждение дискриминации и борьбу с ней на местном и национальном уровне. 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 на основе Парижских Принципов. 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.<sup>50</sup>
6. В Казахстане существуют отдельные положения применимые для противодействия дискриминации, которые на практике не находят применения.
7. В целом можно утверждать, что в Казахстане отсутствует специальное анти-дискриминационное законодательство.<sup>51</sup> Казахстан на сегодняшний день не выполнил в полном объеме свои международные обязательства в отношении приведения своей национальной правовой базы в соответствие с международными нормами и стандартами, содержащимися в документах, к которым Республика присоединилась. Меры, предпринятые РК в отношении предупреждения дискриминации, на сегодняшний день недостаточны и не соответствуют современным требованиям.

Концепция правовой политики РК<sup>52</sup> предусматривает, что для обеспечения прав и свобод человека и гражданина важным является создание условий, гарантирующих равенство прав и свобод независимо от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или иных любых обстоятельств, как этого требует наша

---

<sup>50</sup> Доклад независимого эксперта по вопросам меньшинств г-жи Гей Макдугалл. Миссия в Казахстан (6 – 15 июля 2009 г.). Совет по правам человека ГА ООН. Тринадцатая сессия. Пункт 3 повестки дня «Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие». А/HRC/13/23/Add.1. URL: [www2.ohchr.org/english/bodies/.../A-HRC-13-23-Add1\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/.../A-HRC-13-23-Add1_ru.pdf).

<sup>51</sup> Комитет по ликвидации расовой дискриминации в **Заключительных замечаниях на четвертый и пятый периодические доклады Казахстана ((CERD/C/KAZ/4-5), представленные в одном документе, на своих 1991-м и 1992-м заседаниях (CERD/C/SR.1991 и CERD/C/SR.1992), состоявшихся 26 февраля и 1 марта. На своих 2006-м и 2007-м заседаниях (CERD/C/SR.2006 и CERD/C/SR.2007), состоявшихся 10 марта 2010 года), с озабоченностью отметил, что Казахстан не принял всеобъемлющее законодательство по предотвращению дискриминации и борьбе с ней во всех сферах, в том числе определение, охватывающее как прямую, так и косвенную дискриминацию по признаку расы и этнического происхождения, а также законодательство, объявляющее караемыми по закону преступлениями все проявления расовой дискриминации согласно пунктам а) и б) статьи 4 Конвенции. Ссылаясь на свою предыдущую рекомендацию (CERD/C/ 65/CO/3, пункт 8), Комитет призывает государство-участник продолжать свои усилия путем принятия всеобъемлющего закона о борьбе с дискриминацией, который включает определение прямой и косвенной дискриминации, как это предусмотрено в пункте 1 статьи 1 Конвенции. Кроме того, Комитет рекомендует государству-участнику провести всеобъемлющий обзор действующего законодательства в целях приведения его в полное соответствие с положениями Конвенции, в основном с положениями пунктов а) и б) статьи 4. URL: [www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/.../CERD.C.KAZ.CO.4-5\\_ru.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/.../CERD.C.KAZ.CO.4-5_ru.doc)**

<sup>52</sup> Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 24 августа 2009 года № 858.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Конституция. В данном контексте будет возрастать роль правовых механизмов в сохранении и укреплении межнационального согласия, обеспечении единства многонационального народа Казахстана.

В связи с установленными пробелами законодательства и стремлением Казахстана улучшить ситуацию в этой области, в рамках исследования предлагается ряд рекомендаций по созданию системы анти-дискриминационного законодательства.

## II. Предупреждение и недопущение дискриминации национальных меньшинств в Республике Казахстан

### 2.1. Международные стандарты и обязательства

Устав ООН напрямую не упоминает о правах меньшинств, но содержит ряд общепризнанных принципов международного права, имеющих непосредственное отношение к регулированию межнациональных отношений и, следовательно, к проблеме меньшинств.<sup>53</sup>

В 1948г. ГА ООН приняла<sup>54</sup> Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Этот документ обеспечил право на существование «национальных, этнических, расовых или религиозных групп». В ст.2 Конвенции геноцид определялся как любой из актов, осуществленных с намерением уничтожить - в целом, или частично «национальную, этническую, расовую, или религиозную группу как таковую».<sup>55</sup>

Поскольку общие гарантии основных прав человека не обеспечивают автоматически и коллективные права меньшинств, в МПГПП была включена отдельная ст.27 о меньшинствах, в которой оговаривается, что в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком.

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>56</sup> устанавливает в ст.1, что «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни. Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства-участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и не гражданами. Присоединившиеся к Конвенции государства, и в том числе Казахстан, обязались принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она

---

<sup>53</sup> В преамбуле Устава содержится утверждение, что народы Объединенных Наций преисполнены решимости «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в равенство прав больших и малых наций...». Среди целей, преследуемых ООН, в ст. 1 Устава содержится следующая: «Развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов...». Этот принцип упоминается и в ст. 55, в которой он рассматривается в качестве основы международного экономического и социального сотрудничества.

<sup>54</sup> Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. **Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1948 года. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/genocide.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/genocide.shtml)**. Казахстан присоединился к Конвенции **Законом Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него» от 29 июня 1998 года № 244.**

<sup>55</sup> Включая: убийство членов группы; причинение серьезного физического или психического ущерба членам группы; создание для группы условий жизни, рассчитанных на достижение ее физического уничтожения; навязывание мер, нацеленных на прекращение рождаемости в группе; насильственная передача детей другой группе.

<sup>56</sup> Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Принята резолюцией 2106 (XX) Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1965 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/raceconv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml). Казахстан присоединился к Конвенции **Законом Республики Казахстан «О присоединении Республики Казахстан к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации» от 29 июня 1998 года № 245.** Далее по тексту – Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

существует, используя законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец.<sup>57</sup>

В 1992 году была принята Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, провозгласившая, что государства охраняют на их соответствующих территориях существование и самобытность национальных или этнических, культурных, религиозных и языковых меньшинств и поощряют создание условий для развития этой самобытности. Декларация определила основные виды особых, коллективных прав, присущих меньшинствам: пользоваться достоинствами своей культуры, исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, а также использовать свой язык в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме; активно участвовать в культурной, религиозной, общественной, экономической и государственной жизни; активно участвовать в принятии на национальном и, где это необходимо, региональном уровне решений, касающихся того меньшинства, к которому они принадлежат, или тех регионов, в порядке, не противоречащем национальному законодательству; создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование; устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Ст. 2 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Среди прочего Конвенция устанавливает наличие у государства-участника обязательств: объявлять караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование; объявляют противозаконными и запрещают организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом (ст. 4); запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: права на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие; права на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями; политических прав, в частности права участвовать в выборах — голосовать и выставлять свою кандидатуру — на основе всеобщего и равного избирательного права, права принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также права равного доступа к государственной службе; других гражданских прав, в частности: права на свободу передвижения и проживания в пределах государства; права покидать любую страну включая свою собственную, и возвращаться в свою страну; права на гражданство; права на вступление в брак и на выбор супруга; права на владение имуществом, как единолично, так и совместно с другими; права наследования; права на свободу мысли, совести и религии; права на свободу убеждений и на свободное выражение их; права на свободу мирных собраний и ассоциаций; прав в экономической, социальной и культурной областях, в частности: права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение; права создавать профессиональные союзы и вступать в них; права на жилище; права на здравоохранения, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание; права на образование и профессиональную подготовку; права на равное участие в культурной жизни; права на доступ к любому месту или любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, рестораны, кафе, театры и парки (ст. 5).

<sup>58</sup> Ст. 2 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования<sup>59</sup> оговаривает в ст.1, что выражение «дискриминация» охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, языка, национального или социального происхождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования.<sup>60</sup> В настоящей Конвенции слово "образование" относится ко всем типам и ступеням образования и включает доступ к образованию, уровень и качество обучения, а также условия, в которых оно ведется.

В целях ликвидации или предупреждения дискриминации, подпадающей под определение, данное в настоящей Конвенции, государства, являющиеся сторонами этой последней, обязуются принять ряд законодательных мер.<sup>61</sup> Государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, считают, что за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную работу, включая руководство школами, и в соответствии с политикой в области образования каждого государства использовать или преподавать свой собственный язык при условии, однако, что осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, и что оно не подрывает суверенитета страны.<sup>62</sup>

В мировой практике одной из причин конфликтов, между этническими меньшинствами и так называемыми «титულными нациями» является не гарантированность соблюдения языковых прав меньшинств, агрессивная ассимиляторская политика местных правительств. Угроза языку этнической группы является угрозой ее культурному и языковому существованию. Отсутствие языковых прав часто мешает группе достичь образовательного, экономического и политического равенства с другими группами, то есть противоречит демократическим идеалам. Важной основой для разработки языковых прав являются международные документы по правам человека неспециализированного характера.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования. Принята 14 декабря 1960 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры на ее одиннадцатой сессии. URL: [www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/educat.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/educat.shtml)

<sup>60</sup> В частности: а) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа; б) ограничение образования для какого-либо лица или группы лиц низшим уровнем образования; с) создание или сохранение раздельных систем образования или учебных заведений для каких-либо лиц или группы лиц, помимо случаев, предусмотренных положением статьи 2 настоящей Конвенции; или d) положение, не совместимое с достоинством человека, в которое ставится какое-либо лицо или группа лиц.

<sup>61</sup> Ст. 3 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования. Среди этих мер: а) отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования; б) принять, если нужно, в законодательном порядке меры, необходимые для того, чтобы устранить всякую дискриминацию при приеме учащихся в учебные заведения; с) не допускать, в том что касается платы за обучение, предоставления стипендий и любой другой помощи учащимся, а также разрешений и льгот, которые могут быть необходимы для продолжения образования за границей, никаких различий в отношении к учащимся - гражданам данной страны со стороны государственных органов, кроме различий, основанных на их успехах или потребностях; d) не допускать - в случаях, когда государственные органы представляют учебным заведениям те или иные виды помощи, никаких предпочтений или ограничений, основанных исключительно на принадлежности учащихся к какой-либо определенной группе; е) предоставлять иностранным гражданам, проживающим на их территории, такой же доступ к образованию, что и своим гражданам.

<sup>62</sup> Ст. 5 Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования.

<sup>63</sup> Языковые права должны рассматриваться как естественное развитие духа следующих международно-правовых документов: - Всеобщая декларация прав человека ООН, 1948г.; - Конвенция по защите прав человека и основных свобод (Совет Европы 1950 г., дополненная к 1990 г. девятью протоколами); Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в Образовании 1960 г.; - Международный пакт об этических, социальных и культурных правах 1966 г.- Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Конвенция Международной организации труда (МОТ) о коренных и ведущих племенной образ жизни народах N 169 1989 г.; - Конвенция о правах ребенка ООН (открыта для подписания 26 января 1990 г.); - Декларации Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ, Хельсинкское Соглашение), в частности, итоговый документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ и Парижская Хартия для Новой Европы, 1990 г., и др.

Конференции СБСЕ играют особую роль в защите прав национальных меньшинств. Принципиальное значение имела Венская встреча<sup>64</sup>, на которой впервые в международном документе была отмечена важность группового аспекта в обеспечении прав национальных меньшинств. За национальными меньшинствами были признаны наряду с индивидуальными правами, права коллективного характера, выделены факторы, которые могли бы обеспечить существование национального меньшинства как сообщества. К ним отнесены право на свободу изъясняться в качестве представителя национального меньшинства; право на сохранение и развитие этнических особенностей (культурных, языковых, религиозных), в том числе и путем создания культурных обществ, различных просветительных и религиозных организаций; право на беспрепятственные международные связи с представителями того же меньшинства и некоторые другие.

Документы Венской и Парижской<sup>65</sup> встреч перечисляют обязательства стран-участниц по отношению к меньшинствам, признают, что политические, экономические и социальные аспекты прав человека являются предметом заботы международного сообщества.

На Копенгагенской встрече после подробного обсуждения вопроса о меньшинствах был принят специальный документ<sup>66</sup>, в котором всесторонне раскрывается подход мирового сообщества и СБСЕ к проблеме меньшинств. Особое внимание уделяется их коллективным правам. При этом подчеркивается, что обеспечение защиты меньшинств должно соответствовать принципам равноправия и не дискриминации граждан стран-участниц соглашения при уважении территориальной целостности государств. Таким образом, представители национальных меньшинств призываются к лояльности и не злоупотреблению полученными возможностями.

В своих решениях, принятых в Хельсинки в июле 1992г., ОБСЕ учредила пост Верховного Комиссара по делам национальных меньшинств в целях предупреждения конфликтов на самом раннем этапе их возникновения. В рамках деятельности Комиссара были составлены Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование.<sup>67</sup> Рекомендации указывают на то, что достижение многоязычности национальными меньшинствами государств ОБСЕ может рассматриваться как наиболее эффективный путь соответствия целям международных документов, касающихся как защиты национальных меньшинств, так и их интеграции. Применяя международные документы, которые могут быть на благо представителей национальных меньшинств, государства должны последовательно придерживаться основных принципов равенства и недопущения дискриминации. Подходы типа погружения, когда учебный курс преподается исключительно на государственном языке, и дети, представители меньшинств, полностью интегрированы в классы с детьми большинства, не соответствуют международным стандартам. Это также относится к школам, в которых обучение происходит исключительно на родном языке представителей меньшинства в течение всего процесса обучения, и где язык большинства не преподается совсем или преподается в минимальной степени.

---

<sup>64</sup> Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания. Вена 1989 г. URL: <http://www.osce.org/ru/mc/40885>.

Далее по тексту - Итоговый документ Венской встречи 1986 г. На Венской встрече представители государств - участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) обязались не только "защищать права человека и основные свободы лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" и "воздерживаться от любой дискриминации в отношении таких лиц", но и "защищать и создавать условия для поощрения этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности национальных меньшинств на своей территории".

<sup>65</sup> Парижская хартия для новой Европы (Итоговый документ Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Состоявшегося в Париже). Хартия от 21.11.1990 года, Париж. URL: [www.osce.org/ru/mc/39520](http://www.osce.org/ru/mc/39520). В Хартии

<sup>66</sup> Документ Копенгагенского совещания.

<sup>67</sup> Гаагские рекомендации о правах национальных меньшинств на образование. Октябрь 1996 г. URL: [www.osce.org/ru/hcnm/32190](http://www.osce.org/ru/hcnm/32190)

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Ослоские рекомендации ОБСЕ о правах национальных меньшинств в области языка<sup>68</sup> указывают на то, что в соответствии с принципом равенства и недопущения дискриминации, структура государственных учреждений должна отражать население, которому они предназначены служить. Это также относится к общественным средствам информации.

---

<sup>68</sup> Ослоские рекомендации о правах национальных меньшинств в области языка. Февраль 1998 года. URL: [www.osce.org/ru/hcnm/67541](http://www.osce.org/ru/hcnm/67541)

## 2.2. Национальное законодательство

В рамках настоящего исследования необходимо обратить внимание на несколько перспектив совершенствования правового регулирования в этой предметной области, которая условно может быть обозначена как «межэтнические отношения»: 1) пересмотр тех норм и такой практики применения определенных норм, которые ведут к возникновению дискриминации, 2) выработка, развитие и дополнение тех норм, которые являются средствами противодействия посягательствам на правовое равенство, 3) выработка, развитие и дополнение тех норм, которые позволяют реализовывать потребности граждан, связанные с их стремлением сохранять, развивать и выражать их этническую принадлежность.

Принцип не дискриминации национальных меньшинств заложен в Конституции РК и различных законодательных источниках РК.<sup>69</sup> Необходимо отметить. Что в законодательстве РК не дается определения понятиям «этнические группы», «национальные группы», «этнические сообщества», «нации». Также в законодательстве отсутствуют понятия «расовая сегрегация» и «апартеид» и соответствующие обязанности РК предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику расовой сегрегации и апартеида в стране.<sup>70</sup>

Казахстан не обладает всеобъемлющим законодательством по предотвращению дискриминации и борьбе с ней во всех сферах, в том числе определение, охватывающее как прямую, так и косвенную дискриминацию по признаку расы и этнического происхождения, а также законодательство, объявляющее караемыми по закону преступлениями все проявления расовой дискриминации.<sup>71</sup>

В Конституции установлены базовые компоненты по защите национальных меньшинств от дискриминации. В Казахстане не допускаются пропаганда или агитация расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, а также культа жестокости и насилия<sup>72</sup>, запрещаются создание и деятельность общественных

---

<sup>69</sup> См. Главу I настоящего заключения.

<sup>70</sup> Часть 1 ст. 3 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации.

<sup>71</sup> Согласно пунктам а) и б) ст. 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации. Комитет по ликвидации расовой дискриминации Казахстану неоднократно выражал Казахстану озабоченность по поводу недостаточности специальных уголовно-правовых норм во внутреннем законодательстве Государства-участника с точки зрения соответствия статье 4 (а) Конвенции. См. Заключительные выводы Комитета по ликвидации расовой дискриминации на второй и третий доклад Казахстана. Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Шестидесят пятая сессия. 02-20 августа 2004 г. GENERAL CERD/C/65/CO/3. URL: [www.humanrights.kz/eventsrus.php?id=3918](http://www.humanrights.kz/eventsrus.php?id=3918); Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации на четвертый и пятый доклады Казахстана. Комитет по ликвидации расовой дискриминации. Семьдесят шестая сессия. 15 февраля – 12 марта 2010 года. CERD/C/KAZ/CO/4-5. URL: [www.ombudsman.kz/purchase/files/infa\\_2-20\\_2010.doc](http://www.ombudsman.kz/purchase/files/infa_2-20_2010.doc). В Общих рекомендациях, принятых Комитетом по ликвидации расовой дискриминации Комитет «рекомендует, чтобы государства-участники, законодательство которых не соответствует положениям статьи 4 а) и б) Конвенции, приняли необходимые меры с целью выполнения обязательных требований этой статьи. Статья 4 а) требует, чтобы государства-участники объявили караемыми по закону преступления четыре категории противоправных действий: i) распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; ii) подстрекательство к расовой ненависти; iii) акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и iv) подстрекательство к таким актам. Статья 4 а) объявляет караемым по закону преступлением финансирование расистской деятельности, включающей, по мнению Комитета, все виды деятельности, упомянутые в пункте 3 выше и связанные с этническими или расовыми различиями. Комитет призывает государства-участники рассмотреть вопрос о том, соответствует ли их национальное законодательство, а также практика его применения этому требованию. Некоторые государства утверждают, что в рамках их правовых систем нельзя объявить вне закона ту или иную организацию раньше, чем ее члены совершат действия, связанные с пропагандой расовой дискриминации или подстрекательством к ней. Комитет считает, что в соответствии со статьей 4 б) такие государства несут особую ответственность за принятие мер в отношении таких организаций на как можно более ранней стадии. Организации, а также организованная и другая пропагандистская деятельность, поощряющие расовую дискриминацию, должны быть объявлены противозаконными и запрещены. Само участие в таких организациях должно быть наказуемым». URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9VolumeII_ru.pdf)

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
объединений, цели или действия которых направлены на разжигание расовой, национальной, религиозной, сословной и  
родовой розни<sup>73</sup>.

Нормы УК РК, предусматривающие ответственность за возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой или религиозной вражды<sup>74</sup>, не содержат в полной мере четыре категории противоправных действий, предусмотренных международными стандартами: распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти; подстрекательство к расовой ненависти; акты насилия, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения; и подстрекательство к таким актам. Кроме того, финансирование такой деятельности, также должно караться законом, а участие в организации/организованной и другой пропагандистской деятельности, поощряющей расовую дискриминацию должно быть наказуемым.

Каждый в РК имеет право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную принадлежность.<sup>75</sup>

По мнению Комитета ООН по вопросам ликвидации расовой дискриминации, национальные меньшинства в РК ограничены в участии в процессе принятия решения на уровне государственных органов наряду с коренным населением.<sup>76</sup> Согласно Конституции РК избрание девяноста восьми депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана<sup>77 78</sup>.

---

<sup>72</sup> Пункт 3 ст. 20 Конституции РК. РК имеет достаточно основательную законодательную базу, с помощью которой можно соблюдать ст. 4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: Закон «О национальной безопасности Республики Казахстан» (п. 6 ст. 22), Конституция РК (п. 3 ст. 20, ст. 39), УК РК (ст. 164). КОАП РК (ст. 343, ст. 344, ст. 363), ГК РК (ст. 143), Закона РК «О средствах массовой информации» (п. 3 ст. 2).

<sup>73</sup> Пункт 3 ст. 5 Конституции РК.

<sup>74</sup> Ст. 164 УК РК предусматривает, что караются по закону умышленные действия, направленные на возбуждение социальной, национальной, родовой, расовой, религиозной вражды или розни, на оскорбление национальной чести и достоинства либо религиозных чувств граждан, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, сословной, национальной, родовой или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации.

<sup>75</sup> Ст. 19 Конституции РК.

<sup>76</sup> Ограничение доступа к властным ресурсам представителей различных этнических групп является серьезным проблемным полем. *Комитет по ликвидации расовой дискриминации в заключительных выводах (по периодическим отчетам Казахстана, с первоначального по третий. URL: constcouncil.kz/data/filedat/default/KRD/recomRUS.doc) отметил, что этническая представленность в государственных органах не соответствует пропорциональной численности различных этнических общин.* Преобладание представителей коренного (титульного) этноса в органах управления является одним из факторов, обуславливающих недовольство остальных этнических групп. Статистические данные свидетельствуют о том, что представленность в органах власти государственных служащих – представителей этнических меньшинств – крайне незначительно. Так, численность государственных служащих-казахов на 1 января 2008 г. достигла 81,9%, русских – 12,3%, представителей других этнических групп – 5,8%. Зачастую не столько профессиональные качества, сколько знание государственного языка становится главным условием приема на государственную службу. За последние годы сильно сократилось, например, количество граждан уйгурской национальности в местных представительных и исполнительных органах, особенно в местах их компактного проживания – в Енбекшиказахском, Уйгурском и Панфиловском районах// Доклад неправительственных правозащитных организаций Казахстана о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах (для представления в Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций). Алматы, 2011 год. URL: [www.minjust.kz/ru/node/23539](http://www.minjust.kz/ru/node/23539)

<sup>77</sup> Ассамблея народа Казахстана образовано Указом Президента РК «Об образовании Ассамблей народов Казахстана» от 01.03.1995 N 2066. Закон Республики Казахстан «Об Ассамблее народа Казахстана» от 20.10.2008 N 70-4.

<sup>78</sup> Пункт 1 ст. 51 Конституции РК.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

По оценке независимого эксперта ООН по вопросам меньшинств<sup>79</sup>, Ассамблея не обладает признаками легитимного представительного органа. Членство в Ассамблее не основано на чисто демократических принципах, поэтому члены Ассамблеи не подотчетны своим этническим сообществам. 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 Президентом, 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. 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.

Закон РК «О политических партиях»<sup>80</sup> предусматривает, что не допускается создание политических партий по признакам расовой, национальной, этнической и религиозной принадлежности. Статья 87 Закона РК «О выборах»<sup>81</sup> предусматривает, что право выдвижения кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых по партийным спискам, принадлежит *только* политическим партиям, зарегистрированным в установленном порядке, а в отношении кандидатов в депутаты Мажилиса, избираемых Ассамблеей народа Казахстана, - Совету Ассамблеи.

Согласно Конституции РК казахский язык имеет статус государственного языка, а русский язык официально употребляется наравне с государственным языком.<sup>82</sup> Пункт 3 ст. 7 Конституции РК гласит, что государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана. В соответствии с п. 2 ст.19 каждый имеет право на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.<sup>83</sup>

Согласно п. 2 ст. 7 Конституции РК, и ст. 5 Закона РК «О языках в Республике Казахстан»<sup>84</sup>, в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским, официально употребляется русский язык. Однако, Закон о языках не содержит определения «языка», «государственного языка», «официального языка»; принципы, на которых строится языковая политика.

Необходимо отметить, что в Казахстане отсутствует законодательство, регулирующее статус языков национальных меньшинств.

В п.3 ст.9 Закона РК «Об образовании» гарантируется также право на получение образования на родном языке. Данное положение Закона предусматривает лишь то, что право на получение образования на родном языке обеспечивается созданием, *при наличии возможности*<sup>85</sup>, соответствующих учебных заведений. Следует отметить, что наблюдается неравный доступ представителей меньшинств к высшему образованию, которое организовано преимущественно только на русском и казахском языках. Для выпускников средних школ единое национальное тестирование на языках меньшинств также не проводится.

---

<sup>79</sup> Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие. Доклад Независимого эксперта ООН по вопросам меньшинств. Добавление. Миссия в Казахстан. Совет по правам человека. Тринадцатая сессия. Пункт 3 повестки дня (6–15 июля 2009 года). URL: [www2.ohchr.org/english/bodies/.../A-HRC-13-23-Add1\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/.../A-HRC-13-23-Add1_ru.pdf). Далее по тексту – Доклад независимого эксперта.

<sup>80</sup> Пункт 8 ст. 5 Закона Республики Казахстан «О политических партиях» от 15 июля 2002 года N 344.

<sup>81</sup> Конституционный Закон Республики Казахстан «О выборах в Республике Казахстан» от 28.09.1995 N 2464.

<sup>82</sup> Ст. 7 Конституции РК.

<sup>83</sup> Закон о языках РК воспроизводит и закрепляет эти конституционные положения.

<sup>84</sup> Закон Республики Казахстан «О языках в Республике Казахстан» от 11.07.1997 N 151-І. Далее в тексте – Закон о языках РК.

<sup>85</sup> Выделено курсивом автором.

Основные выводы:

1. Казахстан не обладает всеобъемлющим законодательством по предотвращению дискриминации и борьбе с ней во всех сферах, в том числе определение, охватывающее как прямую, так и косвенную дискриминацию по признаку расы и этнического происхождения, отсутствуют базовые понятия «национальное меньшинство», «этнические группы», «национальные группы», «этнические сообщества», «нации», «расовая сегрегация» и «апартеид», а также законодательство, объявляющее караемыми по закону преступлениями все проявления расовой дискриминации.
2. В Казахстане отсутствует законодательство, регулирующее статус языков национальных меньшинств. Закон о языках не содержит; определения «языка», «государственного языка», «официального языка»; принципы, на которых строится языковая политика. Государство не берет на себя обязательство развивать языки национальных меньшинств, оставляя этот вопрос на усмотрение самих этнических меньшинств.

### III. Предупреждение и недопущение дискриминации по признаку религии или убеждений в Казахстане

#### 3.1. Международные стандарты и обязательства

МПГПП устанавливает защиту свободы религии, оговаривая, что государства-участники обязаны уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, в отношении религии.<sup>86</sup> Пакт обязывает государства-участники принять необходимые меры для принятия таких законодательных или других мер, которые могут оказаться необходимыми для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте.<sup>87</sup>

Статья 26 МПГПП предусматривает, что все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении законом должен устанавливаться запрет всякого рода дискриминации, и должны быть предусмотрены гарантии всем лицам на равную и эффективную защиту против дискриминации по признаку религии. Комитет ООН по правам человека подчеркнул важность не дискриминации в своих Общих замечаниях № 18. Комитет утверждает, что в соответствии с общепринятым значением этого термина в международном праве «дискриминация» в смысле, используемом в Пакте, должна пониматься как обозначение любых различий, исключений, ограничений или предпочтений, по любому признаку, в том числе по признаку религии.<sup>88</sup>

Статья 27 МПГПП устанавливает особую защиту от дискриминации для религиозных меньшинств, оговаривая, что в тех странах, где существуют религиозные меньшинства лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве, сообщая с другими членами их группы, жить в соответствии со своей культурой, исповедовать и соблюдать свою религию или использовать свой язык. Замечания общего порядка №23 Комитета ООН по правам человека<sup>89</sup> отмечают следующие принципиальные моменты: 1) Из формулировки ст. 27 следует, что к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком. Эта формулировка также свидетельствует о том, что лица, имеющие право на защиту, необязательно должны быть гражданами государства-участника. Поэтому государство-участник не может распространять права по статье 27 только на своих граждан. 2) Ст. 27 предоставляет права лицам, принадлежащим к меньшинствам, которые "существуют" на территории государства-участника. Учитывая содержание и объём прав, предусмотренных в этой статье, нет смысла определять, какая степень постоянного пребывания подразумевается под словом "существуют".

3) Защита этих прав направлена на обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств, обогащая тем самым ткань общества в целом. В этой связи Комитет отмечает, что данные права подлежат защите как таковые, и что их не следует путать с другими правами личности, предоставляемыми всем без исключения лицам в соответствии с Пактом.

Защита от дискриминации по религиозному признаку тесно связана с правом на свободу мысли, совести и религии, провозглашенным в ст. 18 МПГПП, подразумевающим, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и убеждения как единолично, так и сообщая с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении. Никто не должен

---

<sup>86</sup> Ст. 2 (1) МПГПП.

<sup>87</sup> Ст. 2 (2) МПГПП.

<sup>88</sup> С точки зрения Комитета, ст. 26 МПГПП не просто повторяет гарантии, уже обеспечиваемые ст. 2 МПГПП, но обеспечивает автономное право. Она запрещает дискриминацию по закону или по факту в любой области, регулируемой и защищаемой органами власти. В связи с этим, ст. 26 рассматривает обязательства, налагаемые на государства-участники в отношении их законодательства и его дальнейшего применения. Поэтому, когда закон принимается государством-участником, он должен находиться в соответствии с требованием ст. 26 о не дискриминации в его содержании.

<sup>89</sup> Замечание №23 Комитета ООН по правам человека. Пятидесятая сессия, 1993 год. URL: [www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/.../HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/.../HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf)

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору. Свобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

Общие замечания №22 Комитета ООН по правам человека<sup>90</sup> отмечают, что Комитет беспокоит любая тенденция к дискриминации любых религий или вероисповеданий на любых основаниях, в том числе потому, что они являются вновь созданными или, что их исповедуют религиозные меньшинства, к которым может враждебно относиться преобладающая религиозная община. Свобода исповедовать религию или убеждения может осуществляться «как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком». Соблюдение и исповедование религии или убеждений могут заключаться не только в осуществлении церемоний, но и в следовании таким обычаям, как соблюдение предписанных ограничений в рационе питания, ношение отличительной одежды или головных уборов, участие в ритуальных обрядах, связанных с определенными этапами жизни, и использование особого языка, с помощью которого обычно общаются принадлежащие к соответствующей общине лица. Комитет отметил, что на свободу исповедовать религию или убеждения распространяются ограничения, установленные законом и необходимые для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.<sup>91</sup>

Отдельно следует обратить внимание на ряд деклараций ООН, посвященных этим вопросам. Не смотря на то, что они имеют больше рекомендательное, нежели обязывающее значение, тем не менее, их положения общепризнаны в международном праве.

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений расширяет анти-дискриминационные нормы МПГПП. В п. 1 ст. 2 Декларации записано, что «никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц». Пункт 2 ст. 2 определяет «дискриминацию на основе религии или убеждений» как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод».<sup>92</sup> Статья 6 Декларации расписывает основные компоненты религиозной свободы, которые являются интерпретацией общих норм МПГПП и ВДПЧ.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Замечание общего порядка № 22 Комитета ООН по правам человека. Сорок восьмая сессия (1993 год). URL: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9\\_ru.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_ru.pdf)

<sup>91</sup> Пункт 8 Замечания общего порядка № 22 также указывает, что при толковании сферы действия положений, касающихся допустимых ограничений, государства-участники должны исходить из необходимости защиты прав, гарантированных в Пакте, включая право на равенство и свободу от дискриминации в какой бы то ни было форме, закрепленное в статьях 2, 3 и 26 МПГПП. Ограничения должны устанавливаться законом и применяться таким образом, чтобы не наносить ущерба правам, гарантированным в статье 18. Комитет отмечает, что положения пункта 3 статьи 18 должны толковаться строго: не признаются никакие основания для установления ограничений, кроме тех, которые конкретно предусмотрены, даже если такие ограничения разрешаются в отношении других прав, защищаемых Пактом, в частности по соображениям государственной безопасности. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой ими преследуется, и быть ей соразмерны. Ограничения не могут устанавливаться в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом. Комитет отмечает, что понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений на свободу исповедовать религию или убеждения в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной единственной традиции.

<sup>92</sup> Ст. 3 Декларации подчеркивает значение анти-дискриминационных норм статьи 2, отмечая, что «дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава Организации Объединенных Наций и осуждается как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека ...».

<sup>93</sup> Среди них: (а) отправлять культы или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей; (б) создавать и содержать соответствующие благотворительные или гуманитарные учреждения; (в) производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями; (г) писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях; (е) вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах,

Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам<sup>94</sup> провозглашает, что государства должны принимать надлежащие законодательные меры для достижения целей охраны на их территориях существования и самобытности религиозных меньшинств и поощрения создания условий для развития этой самобытности.<sup>95</sup> Лица, принадлежащие к религиозным меньшинствам, могут осуществлять как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации права: исповедовать свою религию и отправлять религиозные обряды, в частной жизни и публично, свободно и без вмешательства или дискриминации в какой бы то ни было форме, создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование, устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты с другими членами своей группы и с лицами, принадлежащими к другим меньшинствам, а также контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны национальными, этническими, религиозными или языковыми узами.<sup>96</sup>

Рассматривая обязательства Казахстана в рамках ОБСЕ, необходимо упомянуть Хельсинский заключительный акт, который указывает на то, что государства-участники будут уважать права человека и основные свободы, включая свободу мысли, совести, религии и убеждений, для всех, без различия расы, пола, языка и религии. Они будут поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод, которые все вытекают из достоинства, присущего человеческой личности, и являются существенными для его свободного и полного развития. В этих рамках государства-участники будут признавать и уважать свободу личности исповедовать, единолично или совместно с другими, религию или веру, действуя согласно велению собственной совести.

Венский заключительный акт ОБСЕ<sup>97</sup> провозглашает, что с целью обеспечения свободы личности и исповедования религии или веры, государства-участники будут, среди прочего: 1) принимать эффективные меры по предотвращению и ликвидации дискриминации лиц или объединений на почве религии или убеждений в отношении признания, осуществления и пользования правами человека и основными свободами во всех областях гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни, и по обеспечению действительного равенства между верующими и неверующими; 2) предоставлять по их просьбе объединениям верующих, исповедующих или готовых исповедовать свою веру в конституционных рамках своих государств, признание статуса, предусмотренного для них в их соответствующих странах; 3) уважать право этих религиозных объединений: основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний; организовываться в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой; выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободно достигнутым договоренностям между ними их государством; испрашивать и получать добровольные финансовые и другие пожертвования.

В итоговом документе Копенгагенского совещания ОБСЕ государства-участники подтверждают, что «(9.4) - каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу менять религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или веру как индивидуально, так и совместно с другими,

---

подходящих для этой цели; (f) испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования; (g) готовить, назначать, избирать или назначать по праву наследования соответствующих руководителей согласно потребностям и нормам той или иной религии или убеждений; (h) соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждениями; (i) устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях.

<sup>94</sup> Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Принята резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 года. URL: [www.un.org/ru/documents/decl.../declarations/minority\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl.../declarations/minority_rights.shtml)

<sup>95</sup> Ст. 1 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

<sup>96</sup> Ст. 2, 3 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

<sup>97</sup> Пункт 16 Итогового документа Венской встречи 1986 г.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
публично или частным образом путем отправления культа, обучения и выполнения религиозных и ритуальных обрядов».

### 3.2. Национальное законодательство

Статья 14 Конституции РК среди прочего провозглашает, что все равны перед законом и судом, никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам отношения к религии, убеждений. Конституция РК предусматривает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 14 Конституции.<sup>98</sup>

Общие конституционные гарантии защиты от дискриминации по религиозным мотивам и права на свободу мысли, совести и религии в Республике Казахстан выражены в следующих принципах: уважение принципов и норм международного права, верховенство международного права перед законами Республики<sup>99</sup>; признание абсолютности и неотчуждаемости права каждого на свободу мысли, совести и религии, и запрет на ограничение свободы совести при любых обстоятельствах<sup>100</sup>; равенство перед законом и свобода от дискриминации по любым основаниям<sup>101</sup>; равенство в правах граждан и не граждан<sup>102</sup>; законодательная и судебная защита<sup>103</sup>.

В целях защиты от дискриминации религиозных меньшинств Конституция РК гарантирует, что религиозные институты отделены от государства, государство не имеет официальной религии, ни одна религия (религиозная группа, объединение) не имеет преимуществ по отношению к другим религиям; никто (гражданин Казахстана, иностранец, законно находящийся на территории Казахстана беженец или лицо без гражданства) не может подвергаться дискриминации по мотивам отношения к религии, принадлежности к различным религиозным течениям, группам или объединениям.<sup>104</sup>

Согласно Конституции РК не являются проявлениями дискриминации следующие ограничения в исповедовании религии единолично, сообща, публичным или частным порядком: осуществление прав и свобод человека не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность; цели или действия объединений не должны быть направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности РК, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание непредусмотренных законодательством военизированных формирований; запрет на деятельность партий на религиозной основе; деятельность иностранных религиозных объединений на территории РК, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в РК должны согласовываться с государством.<sup>105</sup>

Кодифицированные нормы различных отраслей законодательства устанавливают принцип не дискриминации по религиозному мотиву.<sup>106</sup>

Религиозные меньшинства представляют собой группу людей, численно меньшую основной части населения и/или занимающая не доминирующее положение, обладающая устойчивыми религиозными характеристиками и имеющая желание сохранить свою самобытность. Следует отметить, что законодательство Казахстана не выделяет понятие «религиозное меньшинство», а потому они фактически приравниваются к представителям доминирующих в государстве религий (ислам, христианство) и имеют общий статус, регулируемый понятиями «религиозная

---

<sup>98</sup> Ст. 39 Конституции РК.

<sup>99</sup> Пункты 1 и 3 ст. 4, ст. 8 Конституции РК.

<sup>100</sup> Пункты 1 и 2 ст. 12, п. 1 ст. 18, п. 1 ст. 19, п. 1 ст. 22, п. 3 ст. 39 Конституции РК.

<sup>101</sup> Ст. 14 Конституции РК.

<sup>102</sup> Пункт 4 ст. 12 Конституции РК.

<sup>103</sup> Пункты 1 и 2 ст. 4, п. 2 и 3 ст. 74, ст. 78 Конституции РК.

<sup>104</sup> Пункт 2 ст. 5, п. 1 ст. 23, п. 1 ст. 32, ст. 14, п. 4 ст. 12, ст. 1, п. 2 ст. 5, п. 1 и 2 ст. 4, п. 2 и 3 ст. 74, ст. 78 Конституции РК.

<sup>105</sup> Пункт 5 ст. 12, п. 3, 4, 5 ст. 5 Конституции РК.

<sup>106</sup> Ст. 11, 17, 27 АПК РК; ст. 8, 13 ГПК РК; ст. 7 Трудового кодекса РК; ст. 140, 164 УК РК; п. 1 ст. 12, п. 1 ст. 13, п. 1 и 2 ст. 21 УПК РК.

деятельность» и «религиозные объединения», закрепленными в Законе РК о религиозной деятельности и религиозных объединениях<sup>107</sup>.

Первое, что обращает на себя внимание, это то, что в данном Законе отсутствуют такие понятия, как «свобода вероисповедания», «защита от дискриминации», «дискриминация по религиозному признаку/мотиву», «ответственность государственных/лиц, за допущение дискриминации» и т.п. Пункт 2 ст. 3 Закона о религиозной деятельности лишь устанавливает равенство перед законом для религиозных объединений и граждан РК, иностранцев и лиц без гражданства независимо от отношения к религии.

К защитным от дискриминации мерам Закона можно отнести п. 5 ст. 3<sup>108</sup>, п. 6 ст. 3<sup>109</sup>, п. 10 ст. 3<sup>110</sup>.

Закон о религиозной деятельности скорее похож на инструкцию по регистрации различных видов религиозной деятельности и объединений, содержащую больше императивных норм, более обязывающих, нежели наделяющих правами и возможностями.

Следует отметить, что недавно введенный в действие Закон о религиозной деятельности РК в значительной степени ущемляет представителей различных религиозных конфессий, и в том числе малочисленных, в их правах. Защита прав религиозных меньшинств предполагает обеспечение сохранения и непрерывного развития культурной, религиозной и социальной самобытности соответствующих меньшинств, но установление запрета на совершение религиозных обрядов в зданиях<sup>111</sup> государственных органов, организациях, вооруженных сил, других войск и воинских формирований, судебных и правоохранительных органов, других служб, связанных с обеспечением общественной безопасности, защитой жизни и здоровья физических лиц, организаций образования, за исключением духовных (религиозных) организаций образования<sup>112</sup>, исключает возможность для верующих лиц, совершающих, к примеру, регулярные молитвы, которые имеют характер обрядных. Например, в исламе, христианстве и иудаизме молитва подразумевает словесное содержание, однако, зачастую сопровождается нормированными движениями, как то коленопреклонения, поклоны, крестные знамения, раскачивание (иудаизм) и т. п. Сопровождение молитвы возжиганием

---

<sup>107</sup> Закон Республики Казахстан «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» от 11 октября 2011 года № 483-IV (Ранее в РК действовал Закон Республики Казахстан «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» от 15 января 1992 года). Далее по тексту – Закон о религиозной деятельности.

<sup>108</sup> «Воспрепятствование законной религиозной деятельности, нарушение гражданских прав физических лиц по мотивам отношения к религии или оскорбление их религиозных чувств, осквернение почитаемых последователями той или иной религии предметов, строений и мест не допускаются».

<sup>109</sup> «Каждый вправе придерживаться религиозных или иных убеждений, распространять их, участвовать в деятельности религиозных объединений и заниматься миссионерской деятельностью в соответствии с законодательством Республики Казахстан».

<sup>110</sup> «Запрещаются деятельность партий на религиозной основе, создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на утверждение в государстве верховенства одной религии, разжигание религиозной вражды или розни, в том числе связанных с насилием или призывами к насилию и иными противоправными действиями».

<sup>111</sup> За исключением случаев, когда богослужения, религиозные обряды, церемонии и (или) собрания беспрепятственно проводятся (совершаются) в культовых зданиях (сооружениях) и на отведенной им территории, в местах поклонения, в учреждениях и помещениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, жилищах, объектах общественного питания в случае необходимости при условии соблюдения прав и интересов близ проживающих лиц (п. 2 ст. 7 Закона о религиозной деятельности). К лицам, содержащимся в специальных учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества, находящимся в учреждениях, исполняющих наказания, являющимся пациентами организаций здравоохранения, оказывающих стационарную помощь, проходящим социальное обслуживание в домах-интернатах для престарелых и инвалидов, по их просьбе или их родственников в случае ритуальной необходимости приглашаются священнослужители религиозных объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан. При этом совершение религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний не должно препятствовать деятельности указанных организаций, нарушать права и законные интересы других лиц (п. 4 ст. 7 Закона о религиозной деятельности).

<sup>112</sup> Пункт 3 ст. 7 Закона о религиозной деятельности.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

свечей и благовоний, омовениями, переодеваниями, координацией по сторонам света, времени суток и др. превращает ее в сложный семиотический [текст](#), объединяющий личную и коллективную психологии, традиции и воззрения.<sup>113</sup>

Таким образом, работники и посетители государственных учреждений, имеющие религиозные верования и последующие их традиций дискриминированы по религиозному признаку.

Согласно ст. 12 Закона о религиозных объединениях в Республике Казахстан могут создаваться и действовать религиозные объединения со статусом: местные, региональные и республиканские. Местным религиозным объединением признается религиозное объединение, образованное по инициативе не менее пятидесяти граждан Республики Казахстан, действующее в пределах одной области, города республиканского значения и столицы. Региональным религиозным объединением признается религиозное объединение, созданное по инициативе не менее пятисот граждан РК, являющихся участниками (членами) двух и более местных религиозных объединений, численностью не менее двухсот пятидесяти граждан РК от каждого из них, которые представляют не менее двух областей, городов республиканского значения и столицу. Региональные религиозные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в пределах территории деятельности данных местных религиозных объединений. Республиканским религиозным объединением признается религиозное объединение, образованное по инициативе не менее пяти тысяч граждан РК, представляющих все области, города республиканского значения и столицу, численностью не менее трехсот граждан РК в каждом из них, а также имеющее свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на всей территории РК.

Положения ст. 12 вызывают следующие нарекания:

1. Требование о том, что религиозные объединения могут быть образованы только гражданами РК, противоречит смыслу ст. 27 МПГПП, которая устанавливает особую защиту от дискриминации для религиозных меньшинств, оговаривая, что в тех странах, где существуют религиозные меньшинства лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве, сообща с другими членами их группы, исповедовать и соблюдать свою религию. Из формулировки ст. 27 следует, что к числу лиц, имеющих право на защиту, относятся лица, принадлежащие к той или иной группе и пользующиеся общей культурой, религией и/или языком. Эта формулировка также свидетельствует о том, что лица, имеющие право на защиту, необязательно должны быть гражданами государства-участника. Поэтому государство-участник не может распространять права по статье 27 только на своих граждан. Ст. 27 предоставляет права лицам, принадлежащим к меньшинствам, которые "существуют" на территории государства-участника.<sup>114</sup> Таким образом, иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории РК и принадлежащие к религиозному меньшинству, находятся в неравном положении с гражданами РК. Кроме того, это нарушает равенство прав граждан и не граждан РК.<sup>115</sup>
2. Следует отметить, что установленные Законом минимальные пороги для регистрации религиозных объединений, препятствуют религиозным меньшинствам официально оформить свои отношения с государством и исключают легитимизацию их религиозной деятельности, поскольку численность участников различных религиозных групп на местном, региональном или республиканском уровне может быть меньше установленных законодательством норм. Ведь понятие «религиозное меньшинство» предполагает малочисленность группы. Таким образом, данная статья закона напрямую ограничивает религиозные меньшинства Казахстана и дискриминирует их по сравнению с крупными религиозными группами.

---

<sup>113</sup> Мусульмане во время молитвы обращаются лицом к Мекке. Мусульманская молитва должна совершаться пять раз в день (перед восходом солнца, на 15 минут позже полудня, во второй половине дня, после заката солнца и ночью). В иудаизме также были установлены часы для совершения молитв: третий, шестой и девятый часы дня. Современные евреи молятся в эти же приблизительно часы, с покрытой головой. Утром на левую руку и на голову налагается тфилин. Христиане имеют молитву, которая произносится словами и сопровождается разными знаками благоговения (молитва внешняя, наружная).

<sup>114</sup> Замечание №23 Комитета ООН по правам человека.

<sup>115</sup> Пункт 4 ст. 12 Конституции РК.

3. Требование о том, что республиканское религиозное объединение должно быть образовано гражданами РК, представляющими все области, города республиканского значения и столицу, численностью не менее трехсот граждан РК в каждом из них, а также имеющее свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на всей территории РК вообще кажется не выполнимым, поскольку сложно представить, что религиозные меньшинства будут иметь такую широкую сеть представительств на территории РК. Это правило, выполнимо только для крупных религиозных конфессий, существующих в Казахстане (суннитский ислам и православное христианство).

Положения ст. 15 Закона о религиозных объединениях, противоречат международным стандартам и конституционным нормам в части того, что каждый вправе определять и указывать или не указывать свою религиозную принадлежность.<sup>116</sup> Так в п. 4 ст. 15 указано, что при регистрации регионального религиозного объединения дополнительно представляется список участников каждого из местных религиозных объединений, иницирующих создание региональных религиозных объединений, по форме, установленной регистрирующим органом. Срок государственной регистрации (перерегистрации) прерывается для проверки списка граждан-инициаторов создания религиозного объединения на предмет соответствия требованиям настоящего Закона.<sup>117</sup> Регистрирующий орган не позднее трех рабочих дней со дня принятия решения о перерыве срока государственной регистрации (перерегистрации) направляет в уполномоченный орган копии документов, необходимых для организации проверки списков граждан-инициаторов создания религиозного объединения.<sup>118</sup> По результатам проверки списка граждан-инициаторов создания религиозного объединения принимается решение о государственной регистрации или об отказе в государственной регистрации религиозного объединения.<sup>119</sup> Таким образом, для создания религиозного объединения граждане-инициаторы афишируют свою религиозную принадлежность. К тому же, вызывают сомнения положения о проверке списка граждан-инициаторов. Закон не определяет в чем заключается эта проверка, каковы ее цели, кем именно она должна проводиться и каков контроль за ее достоверностью.

Статья 24 Закона о религиозных объединениях устанавливает, что религиозные объединения обязаны в течение одного года со дня вступления в действие настоящего Закона внести соответствующие изменения в свои учредительные документы в соответствии с требованиями настоящего Закона. Одновременно в регистрирующий орган представляются документы, подтверждающие статус религиозного объединения. Здесь необходимо отметить, что религиозные объединения меньшинств, зарегистрированные до принятия настоящего Закона, могут не иметь возможности внести изменения, установленные им, ввиду своей малочисленности и сохранения стабильности количества членов объединения. Например, объединения, ранее имевшие статус региональных или республиканских, могут его потерять ввиду законодательного изменения порога численности членов. Данная норма закона фактически ухудшает положение религиозных групп ранее прошедших регистрацию.<sup>120</sup>

После получения статуса юридического лица религиозные объединения почти всегда приобретают собственность и используют свой статус для деятельности, приводящей к возникновению определенных ожиданий и установившихся законных прав. Большинство юридических систем признает это во времена изменений и защищает такие установившиеся права. В противном случае последствия для религиозных общин могут оказаться тяжелыми и нарушающими ряд международных норм, защищающих законность. Таким образом, следует избегать предложений, которые бы привели к перерегистрации объединений из-за применения новых критериев задним числом.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Ст. 19 Конституции РК.

<sup>117</sup> Пункт 8 ст. 15 Закона РК о религиозных объединениях.

<sup>118</sup> Пункт 9 ст. 15 Закона РК о религиозных объединениях.

<sup>119</sup> Пункт 10 ст. 15 Закона РК о религиозных объединениях.

<sup>120</sup> На начало 2010 г. в Казахстане действовало 4365 зарегистрированных религиозных объединений, включая 2634 исламских, 1270 протестантских, 295 православных, 86 католических, 47 «нетрадиционных», 28 иудейских и 5 буддистских. Количество незарегистрированных организаций оценивалось в 114, миссионеров - 328.// Казахстан: выполнение обязательств ОБСЕ по Копенгагенскому документу. Копенгаген – 2010. К 20-летию Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ. Июнь 2010.

<sup>121</sup> Свобода религии или убеждений: Законы, влияющие на структуризацию религиозных общин. Обзорная конференция ОБСЕ. Сентябрь 1999. Справочный документ БДИПЧ/1999/IV Варшава. Польша. Автор Коул Дурам. URL: [www.osce.org/ru/odihhr/16699](http://www.osce.org/ru/odihhr/16699)

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Если группа верующих не прошла государственную регистрацию (по причине отсутствия средств, малочисленности или бюрократических барьеров с регистрацией) или отказывается от регистрации по религиозным соображениям, она считается незаконной. Религиозным группам не прошедшим государственной регистрации запрещены все формы отправления вероисповедания «сообща с другими» – молитвенные собрания (включая проводимые в частных домах и квартирах), обучение религии, проповедование, распространение религиозной литературы и т.д.<sup>122</sup> Ранее Закон о свободе вероисповедания содержал понятие «малочисленная религиозная группа, не имеющая признаков юридического лица», которая могла функционировать после прохождения учетной регистрации в местных органах власти. Однако, сейчас в Законе о религиозной деятельности такие понятие и возможность отсутствуют.

«Большинство государств-участников ОБСЕ не требуют регистрации религиозных организаций. В действительности, некоторые из них имеют механизмы, с помощью которых религиозная организация может получить юридический статус без прохождения регистрационного процесса на государственном уровне. Некоторые государства-участники ОБСЕ, скорее всего как пережиток своего социалистического прошлого, требуют регистрации в качестве условия для признания религии. Эти ограничения не согласуются с передовой практикой в области прав человека. Подобные требования накладывают ограничения на деятельность религиозных групп, и, как уже объяснялось, в государствах, участвующих в вышеупомянутых соглашениях, эти ограничения могут быть оправданы только, если они соответствуют критериям, выдвинутым в соответствующих ограничивающих положениях (т.е. статья 18(3) МПГПП). Даже если законные основания и могут быть приведены (например, защита общественного порядка), сложно представить, что существует неотложная социальная необходимость регистрации, которая была бы столь острой, что делала бы запрещение защищенной религиозной деятельности «пропорциональной» реакцией. Больше того, тяжело согласиться, что регистрация небольших неформальных групп является «необходимой в демократическом обществе», в то время, как единогласный опыт во многих демократических обществах говорит об обратном. В большинстве случаев результатом подобных регистрационных требований является наказание законопослушных групп и уход остальных в подполье. Любые социальные выгоды при этом в лучшем случае промежуточны, а цена для религиозной свободы достаточно высока».<sup>123</sup>

Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан<sup>124</sup> среди мероприятий по реформированию законодательства о свободе вероисповедания содержит пункт о том, что в 2011 г. были запланированы разработка Министерством юстиции и рассмотрение Парламентом проекта Закона о внесении изменений и дополнений в законодательные акты по обеспечению свободы мысли, совести и религии на основе рекомендаций, подготовленных неправительственными организациями, и одобренных Экспертным советом Комиссии по правам человека при Президенте. Как видно из текущей ситуации, в Казахстане при отсутствии общественных слушаний был принят совершенно новый, несовершенный Закон, в котором не было учтено мнение неправительственных организаций.

В результате вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

<sup>122</sup> Доклад неправительственных правозащитных организаций Казахстана о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах (для представления в Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций). Алматы, 2011 год. URL: [www.minjust.kz/ru/node/23539](http://www.minjust.kz/ru/node/23539)

<sup>123</sup> Свобода религии или убеждений: Законы, влияющие на структуризацию религиозных общин. Обзорная конференция ОБСЕ. Сентябрь 1999. Справочный документ БДИПЧ/1999/IV Варшава. Польша. Автор Коул Дурам. Автор указывает в качестве примера, что обычно, например, группа может создать траст, который может владеть собственностью и осуществлять другие функции без получения одобрения со стороны государства. До того, как неприбыльные корпорации стали общепринятыми, трасты часто использовались для содержания собственности церкви. В некоторых странах с гражданским законодательством возможно неформальное создание юридического лица. Во Франции группа может получить юридический статус, подав декларацию в соответствующий департамент и опубликовав ее в *Journal Officiel*. В Швеции и Швейцарии для создания субъекта права не требуется даже публикация. Нидерланды также признают неформальные объединения, которые могут быть созданы, делая определенные несложные шаги, которые даже не требуют нотариуса. Законодательство России возводит определенные преграды перед получением юридического статуса, но очевидно, что группа может действовать и без такого статуса.

<sup>124</sup> См. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009 – 2012 г.г. Далее по тексту – Национальный план действий.

1. Действующее законодательство и правоприменительная практика в сфере свободы мысли, совести и религии в значительной степени не соответствует международным стандартам. Они основаны на принципах «презумпции виновности», субъективно интерпретируемой идеологической и политической целесообразности и дискриминационном подходе к регулированию деятельности религиозных объединений; имеют разрешительно-ограничительный характер, накладывают множество запретов и ограничений, полностью или частично не соответствующих критериям допустимости ограничений прав и свобод человека, сформулированным в международном праве, и не соответствуют принципам юридической определенности и предсказуемости.
2. Работники и посетители государственных учреждений, имеющие религиозные верования и последователи их традиций дискриминированы по религиозному признаку, ввиду запрета на совершение религиозных обрядов в зданиях государственных органов и учреждений.
3. В условиях, когда количество ограничений на реализацию принципа не дискриминации религиозных меньшинств и свободы религии и убеждений должно быть минимальным, казахстанское законодательство содержит массу императивных норм, препятствующих полноценной реализации данного вида прав и свобод на территории РК. В частности: необходимость регистрации религиозных объединений, сложность процедуры их регистрации, установление барьеров к их регистрации, необходимость перерегистрации различных видов религиозной деятельности, требования к лицам, регистрирующим религиозные объединения и т.п.
4. Религиозные меньшинства отчасти лишены возможности легально осуществлять религиозную деятельность, ввиду установленных законодательством требований к количеству участников и статусу лиц.
5. Нормы Закона, регулирующие регистрацию религиозных объединений, противоречат конституционному принципу неразглашения сведений о своей религиозной принадлежности.
6. Закон о религиозной деятельности РК был принят без учета общественного мнения и рекомендаций неправительственных организаций.

Международное сообщество, частью которого является и Казахстан, признает свободу и равенство людей в правах и своем достоинстве. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность являются неотъемлемыми элементами достоинства и личности каждого человека и не должны служить основанием для дискриминации или нарушения прав. Однако до сих пор отдельные представители общества и государства продолжают проявлять дискриминацию на почве гомофобии. Соответствуя принципам универсальности, неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности прав человека, государство обязано предпринять шаги к тому, чтобы все люди независимо от сексуальной ориентации обладали равными возможностями и свободами.

#### **4.1. Международные стандарты и обязательства**

Ключевые механизмы ООН в области прав человека подтверждают обязанность государств обеспечивать всем лицам эффективную защиту от дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

Ряд действующих в Казахстане международно-правовых документов, имеет значение для обеспечения прав сексуальных меньшинств в широком контексте. К ним относятся Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Нормы этих документов определяют субъективные права в качестве принадлежащих всем людям возможностей и устанавливают обязанности государства-участника по охране и обеспечению этих прав. Содержание этих документов позволяет говорить о международных обязательствах Казахстана по обеспечению не дискриминации и защиты прав и свобод, гарантированных всем лицам, включая право на охрану частной и семейной жизни, право на создание семьи, право на репродукцию и т. д., в связи с сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью.

Замечание общего порядка №20 Комитета ООН по социальным, культурным и экономическим правам<sup>125</sup> указывает на то, что в пункте 2 статьи 2 МПЭСКП перечислены такие запрещенные основания для дискриминации, как «раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или иные убеждения, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иное обстоятельство». Включение «иного обстоятельства» указывает на то, что этот перечень не является исчерпывающим и что в данную категорию могут быть включены другие основания. Комитет пояснил, что признаваемые в пункте 2 статьи 2 «иные обстоятельства» включают в себя сексуальную ориентацию.<sup>126</sup> Государствам-участникам следует обеспечить, чтобы сексуальная ориентация какого-либо лица не являлась препятствием для обеспечения прав, закрепленных в Пакте, например, при оценке прав на получение пенсии в связи с потерей кормильца. Кроме того, в качестве одного из запрещенных оснований для дискриминации признается гендерная идентичность; например, лица, являющиеся трансгендерами, транссексуалами или интерсексуалами, часто страдают от серьезных нарушений прав человека, таких как преследования в школе или на рабочем месте.

Международное право обогащено различными региональными и рекомендательными актами, направленными на разрешение проблемы прав человека в связи с его сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью. Однако Казахстан не участвует ни в одном международном договоре, который бы прямо устанавливал особенности правового положения лиц данной категории, а также запрещал бы дискриминацию по соответствующим основаниям. Несмотря на то, что Казахстан по различным основаниям не может принимать участие в подобных документах, устанавливаемые ими стандарты могли бы быть восприняты казахстанскими законодателями, как позитивный опыт.

---

<sup>125</sup> Замечание общего порядка №20 Комитета ООН по социальным, культурным и экономическим правам «Недискриминация экономических, социальных и культурных прав (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)». Сорок вторая сессия. Женева, 4-22 мая 2009 года. Пункт 3 повестки дня. URL: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.20-RUSS.pdf>. Далее по тексту Комитет – КЭСКП.

<sup>126</sup> Примечание КЭСКП - См. КЭСКП, Замечание общего порядка № 14 (2000) - Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 Пакта). КЭСКП, Замечание общего порядка № 15 (2000) - Право на воду.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Например, Декларация и Программа действий Форума тысячелетия "Мы, народы: укрепление Организации Объединенных Наций в двадцать первом веке"<sup>127</sup> говорит: «Согласно нашему представлению о мире, в центре его должны быть интересы человека, он должен быть действительно демократическим, все люди должны быть полноправными и должны сами определять свою судьбу. Мы видим мир, в котором мы — одна семья, хотя и многообразная, живущая на одной земле в справедливом, стабильном и миролюбивом мире и соблюдающая всеобщие заповеди демократии, равенства, вовлеченности, добровольности, не дискриминации и участия всех людей, мужчин и женщин, молодых и пожилых, независимо от расы, вероисповедования, инвалидности, сексуальной ориентации, этнической принадлежности или гражданства. ... Права человека обретут подлинно всеобщий характер лишь тогда, когда они будут осуществляться для всех, включая игнорируемые или отчуждаемые группы или группы риска, особенно детей, молодежь, престарелых, женщин, меньшинства, коренные народы, беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, мигрантов, иммигрантов, инвалидов и психически больных людей, безработных, бездомных и лиц, подвергающихся дискриминации по признаку расы, религии, касты, пола, места рождения, языка, возраста, национальной принадлежности, сексуальной ориентации или по другим признакам».

В Декларации ООН о сексуальной ориентации и гендерной принадлежности<sup>128</sup> государства-участники подтвердили принцип не дискриминации, в соответствии с которым права человека в равной степени относятся к каждому человеку, независимо от сексуальной ориентации или гендерной идентичности, и призвали государства принять все необходимые меры, в частности, законодательные или административные, чтобы сексуальная ориентация или гендерная идентичность ни при каких обстоятельствах не могли быть основой для уголовного наказания, в частности, для казней, арестов или задержания.

17 июня 2011 года Совет ООН по правам человека принял резолюцию «Права человека, сексуальная ориентация и гендерная идентичность», запрещающую дискриминацию на основе сексуальной ориентации. В резолюции содержится просьба к Верховному комиссару ООН по правам человека «провести исследование, подлежащее завершению к декабрю 2011 года, с тем, чтобы документально подтвердить наличие дискриминационных законов и практики и актов насилия в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности во всех регионах мира». Резолюция просит Верховного комиссара ООН «определить возможные пути использования международного права прав человека с целью покончить с насилием и связанными с ним нарушениями прав человека по причине сексуальной ориентации и гендерной идентичности».<sup>129</sup>

Джохьяртские принципы<sup>130</sup>, представляющие собой свод принципов применения международных норм о правах человека к вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, утверждают обязывающие международно-правовые стандарты, которые должны соблюдаться всеми государствами. Принципы указывают, что каждый человек имеет право на осуществление всех прав и свобод без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности. Каждый человек имеет право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона без какой-либо дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности и вне зависимости от того, нарушается или нет обладание другими правами и свободами. Любая дискриминация такого рода должна быть запрещена законом, а всем лицам должна быть законодательно гарантирована равная и эффективная защита от такой дискриминации. Дискриминация по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности включает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на

---

<sup>127</sup> Декларация и Программа действий Форума тысячелетия «Мы, народы: укрепление Организации Объединенных Наций в XXI веке» Приняты Форумом тысячелетия, Нью-Йорк, 22–26 мая 2000 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/forumdec\\_intr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/forumdec_intr.shtml)

<sup>128</sup> Декларация ООН по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности - инициированное Францией при поддержке Европейского союза постановление, представленное Генеральной Ассамблее ООН 18 декабря 2008 года. Заявление, изначально спланированное как резолюция, оппозиционно анти-гомосексуальному заявлению выдвинутому странами-участницами Организации Исламской конференции. 66 из 192 стран-членов ООН подписали декларацию, включая всех членов Европейского союза, и все крупные Западные нации, за исключением Соединённых Штатов.

<sup>129</sup> См. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=15800>

<sup>130</sup> Джохьякартские принципы применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности. URL: [http://www.yogyakartaprinciples.org/principles\\_ru.htm](http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_ru.htm). Далее по тексту - Джохьяртские принципы.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
сексуальной ориентации или гендерной идентичности, имеющее целью или следствием уничтожение или умаление права на равенство перед законом или равную защиту со стороны закона, либо признания, использования или осуществления на равных началах всех прав человека и основных свобод. Дискриминация по признаку сексуальной ориентации может усугубляться и нередко усугубляется дискриминацией по другим признакам, в том числе по признаку пола, расы, возраста, религии, инвалидности, состояния здоровья и материального положения.<sup>131</sup>

Каждый человек, чьи права, в том числе рассматриваемые в настоящих Принципах, нарушаются, имеет право на то, чтобы лица, прямо или косвенно ответственные за нарушение, как должностные лица государства, так и другие, были привлечены к ответственности за их действия пропорционально серьезности нарушения. Нарушения прав человека в связи с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью не должны оставаться безнаказанными.<sup>132</sup>

Отдельно хотелось бы обратить внимание на европейский опыт. Хартия основных прав Европейского Союза<sup>133</sup> провозглашает, что запрещается дискриминация любого рода, в частности, по признаку пола или сексуальной ориентации. Ряд принятых различными органами Совета Европы рекомендаций прямо или опосредованно соотносится с обеспечением прав сексуальных меньшинств.<sup>134</sup>

#### 4.2. Национальное законодательство РК

Конституция РК устанавливает основы определяющие уважение различий и охрану прав и интересов граждан. Согласно ст. 1 Конституции Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы, а одним из основополагающих принципов деятельности Республики является общественное согласие. В Казахстане признается идеологическое многообразие.<sup>135</sup>

Основная норма, раскрывающая принцип не дискриминации, содержится в ст. 14 Конституции РК: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по *любым иным обстоятельствам*<sup>136</sup>».

---

<sup>131</sup> Принцип 2. Право на равенство и не дискриминацию, Джекьяртских принципов.

<sup>132</sup> Принцип 29. Ответственность, Джекьяртских принципов.

<sup>133</sup> Пункт 1 ст. 21 Хартии основных прав Европейского Союза. Принята в г. Ницце 7 декабря 2000 г. URL: <http://www.lawmix.ru/abro/4103/>

<sup>134</sup> Например, Рекомендация Комитета Министров No. R(97)20 относительно враждебных мнений, Рекомендация Комитета Министров No. R(97)21 относительно СМИ и содействия культуры терпимости, Рекомендация Комитета Министров No. R(85)2 относительно юридической защиты против половой дискриминации, Рекомендация Комитета Министров No. R(2007)17 относительно стандартов и механизмов гендерного равенства, а также Рекомендация Комитета Министров No. R(2008)1 относительно включения гендерных различий в политику здравоохранения, Рекомендация Парламентской Ассамблеи 924 (1981) относительно дискриминации гомосексуалов, Рекомендация Парламентской Ассамблеи 1117 (1989) относительно положения транссексуалов, Рекомендация Парламентской Ассамблеи 1470 (2000) относительно ситуации геев и лесбиянок, а также их партнеров относительно предоставления убежища и иммиграции в государствах — участниках Совета Европы, Рекомендация Парламентской Ассамблеи 1474 (2000) относительно ситуации лесбиянок и геев в государствах — участниках Совета Европы, Рекомендация Парламентской Ассамблеи 1635 (2003) относительно лесбиянок и геев в спорте, Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы «Дискриминация по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности» (2010), Рекомендация Конгресса региональных и местных властей 211 (2007) относительно свободы собраний и мнений для лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов. URL: [http://www.coe.int/T/R/Cm/default\\_ru.asp](http://www.coe.int/T/R/Cm/default_ru.asp), [http://www.coe.int/t/r/Parliamentary\\_Assembly/](http://www.coe.int/t/r/Parliamentary_Assembly/), [www.coe.int/t/r/congress/default\\_ru.asp](http://www.coe.int/t/r/congress/default_ru.asp).

<sup>135</sup> Ст. 5 Конституции РК.

<sup>136</sup> Выделено курсивом автором.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Таким образом, Конституция РК не закрепляет принцип не дискриминации по признаку сексуальной ориентации и прямого указания на запрет ограничений прав и интересов граждан по данному признаку, но перечень оснований запрещенной дискриминации является открытым, непоименованные основания покрываются термином «другие обстоятельства», что дает возможность говорить о запрете и дискриминации по признаку сексуальной ориентации. Защита от дискриминации закреплена в ст. 39 Конституции РК, в которой предусмотрено, что ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 14 Конституции.

Статья 19 Конституции РК указывает на то, что каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную, партийную и религиозную принадлежность. Следует отметить, что сексуальная ориентация не входит в этот перечень.

Уголовный кодекс РК не содержит уголовное преследование за факт принадлежности к лицам, определенной сексуальной ориентации, как это было ранее.<sup>137</sup> В настоящий момент УК РК предусматривает ответственность за мужеложство, лесбиянство или иные действия сексуального характера с применением насилия или с угрозой его применения к потерпевшему (потерпевшей) или к другим лицам либо с использованием беспомощного состояния потерпевшего (потерпевшей)<sup>138</sup>; мужеложство, лесбиянство или иные действия сексуального характера с лицом, заведомо не достигшим шестнадцатилетнего возраста<sup>139</sup>; понуждение лица к мужеложству, лесбиянству или совершению иных действий сексуального характера путем шантажа, угрозы уничтожением, повреждением или изъятием имущества либо с использованием материальной или иной зависимости потерпевшего (потерпевшей)<sup>140</sup>.

Таким образом, особенная часть УК РК, содержащая конкретные составы преступлений, больше не рассматривает сексуальные отношения между лицами одного пола в качестве общественно опасного деяния/преступления, а кроме того, УК РК рассматривает совместно и уравнивает сексуальные преступления, независимо от их гомосексуального или гетеросексуального характера, определяя равнозначную уголовную и ответственность в обоих случаях предусматривается в одних рамках для лиц, их совершивших.

Следует отметить, что ст. 54 УК РК, определяющая перечень отягчающих обстоятельств, влекущих повышение ответственности, выделяет совершение преступления по мотиву национальной, расовой и религиозной ненависти или вражды, игнорируя преступления совершенные на почве гомофобии.

Статья 141 УК РК предусматривает широкий перечень оснований для запрещенной дискриминации, однако проблема обеспечения не дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности вновь упирается в определение социального характера последних.

В таких составах, как убийство (ст. 96), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 103), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 104), истязания (ст. 107), надругательство над телами умерших и местами их захоронения (ст. 275) в качестве квалифицирующего признака влекущего повышение ответственности указывается: «по мотиву социальной, национальной, расовой, религиозной ненависти или вражды либо кровной мести».

Нормативное постановление Верховного Суда РК «О квалификации некоторых преступлений против жизни и здоровья человека»<sup>141</sup> в п. 18 оговаривает, что при квалификации убийства, совершенного в связи с социальной, национальной, расовой или религиозной ненавистью или враждой следует устанавливать, что именно принадлежность

<sup>137</sup> Ранее Уголовный кодекс Казахской ССР содержал отдельную статью предусматривающую ответственность за мужеложство. Уголовный кодекс Казахской ССР, утвержденный Законом Казахской ССР от 22 июля 1959 года утратил свое действие с принятием ныне действующего УК РК.

<sup>138</sup> Ст. 121 «Насильственные действия сексуального характера» УК РК.

<sup>139</sup> Ст. 122 «Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшим шестнадцатилетнего возраста» УК РК.

<sup>140</sup> Ст. 123 «Понуждение к половому сношению, мужеложству, лесбиянству или иным действиям сексуального характера» УК РК.

<sup>141</sup> Нормативное постановление Верховного Суда РК «О квалификации некоторых преступлений против жизни и здоровья человека» от 11 мая 2007 года № 1.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

потерпевшего к определенной части населения, его вероисповедание явились мотивом совершения преступления. При этом для квалификации убийства по пункту л) части второй статьи 96 УК достаточно установить, что враждебное или ненавистническое отношение выражено к конкретному лицу, оказавшемуся жертвой преступления, либо вообще к неопределенному кругу лиц другой веры, национальности, занимающих определенное социальное положение в обществе, к числу которых принадлежал потерпевший.<sup>142</sup>

Отсутствие в законодательстве РК расшифровки терминов «социальная группа», «социальная вражда», «социальное положение в обществе» не позволяет нам с точностью утверждать, что представители сексуальных меньшинств относятся к этим категориям.

Основные положения административного законодательства, связанные с обеспечением прав граждан в связи с сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью, связаны с регистрацией актов гражданского состояния, а также паспортной системой, а значит и с вопросом о степени обеспечения прав транссексуалов, изменивших пол.

Закон РК «О браке и семье»<sup>143</sup> среди актов гражданского состояния предусматривает регистрацию перемены фамилии, имени и отчества<sup>144</sup>. Внесение изменений, дополнений и исправлений в записи актов гражданского состояния при наличии достаточных оснований производится при необходимости исправления фамилии, имени и отчества в связи с изменением пола. При внесении изменений, дополнений и исправлений в записи актов гражданского состояния либо при отказе внесения их в таких случаях органами ЗАГС составляются заключения, утверждаемые территориальными органами юстиции РК.<sup>145</sup>

При заполнении документов, удостоверяющих личность, фамилия, имя, отчество и другие данные записываются в соответствии с документом, послужившим основанием для их выдачи.<sup>146</sup>

В Казахстане лица с расстройствами половой идентификации, кроме лиц с психическими расстройствами (заболеваниями), имеют право на смену пола. Правила медицинского освидетельствования и проведения смены пола для лиц с расстройствами половой идентификации<sup>147</sup> устанавливаются Правительством Республики Казахстан.<sup>148</sup>

В области гражданского законодательства обращает на себя внимание отсутствие юридической значимости семейно-правового статуса лица, относящегося к представителям сексуальных меньшинств. Закон РК о браке и семье РК отличают высокий уровень консервативности, отсутствие института гомосексуального брака (или нивелирование гендерной окраски общего института брака). Статья 1 Закона в качестве определения понятия брак указывает, что это равноправный союз между *мужчиной и женщиной*, заключенный при свободном и полном согласии сторон в установленном законом порядке, с целью создания семьи, порождающий имущественные и личные неимущественные отношения между супругами. Семья же в Законе определена, как круг лиц, связанных имущественными и личными неимущественными правами и обязанностями, вытекающими из брака, родства, усыновления или иной формы принятия

---

<sup>142</sup> Пункт 31 Нормативного постановления постановление Верховного Суда РК «О квалификации некоторых преступлений против жизни и здоровья человека» предусматривает, что При квалификации тяжкого вреда здоровью, причиненного при квалифицирующих признаках, указанных в части второй статьи 103 УК, следует иметь в виду, что по смыслу они соответствуют аналогичным признакам, указанным в части второй статьи 96 УК.

<sup>143</sup> Закон Республики Казахстан «О браке и семье» от 17.12.1998 N 321-І. Далее по тексту – Закон о браке и семье.

<sup>144</sup> Ст. 194 Закона о браке и семье.

<sup>145</sup> Пункты 1, 2 Положения о порядке изменения, восстановления и аннулирования записей актов гражданского состояния в Республике Казахстан. Утверждено постановлением Правительства Республики Казахстан от 22 мая 1999 года № 620.

<sup>146</sup> Пункт 14 Правил документирования и регистрации населения Республики Казахстан. Утверждены постановлением Правительства Республики Казахстан от 12 июля 2000 года N 1063.

<sup>147</sup> Правила медицинского освидетельствования лиц с расстройствами половой идентификации. Утверждены приказом Министра здравоохранения Республики Казахстан от 3 июня 2003 года N 435 «О Правилах медицинского освидетельствования лиц с расстройствами половой идентификации».

<sup>148</sup> Часть 3 ст. 88 Кодекса Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 18.09.2009 N 193-ІV.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

детей на воспитание и призванными способствовать укреплению и развитию семейных отношений. Ввиду отсутствия возможности считаться друг для друга членами семьи или супругами гомосексуальные партнеры лишены также ряда наследственных, жилищных и репродуктивных прав.

Усыновление ребенка также недоступно однополной паре ввиду того, что лица, не состоящие между собой в браке, не могут совместно усыновить (удочерить) одного и того же ребенка.<sup>149</sup> Однако, институт опеки и попечительства не исключает возможности участия однополых пар или лиц, гомосексуальной ориентации, поскольку Закон оговаривает, что опекунами (попечителями) могут быть только совершеннолетние лица обоего пола, а при назначении ребенку опекуна (попечителя) учитываются только нравственные и иные личные качества опекуна (попечителя), способность его к выполнению обязанностей опекуна (попечителя), отношения между опекуном (попечителем) и ребенком, отношение к ребенку членов семьи опекуна (попечителя), а также, если это возможно, желание самого ребенка.<sup>150</sup>

На основе вышеизложенного, можно сделать следующие выводы:

1. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность не входят в перечень запрещённых оснований для дискриминации, предусмотренных казахстанским уголовным, трудовым и гражданским законодательством. Это создаёт ситуацию, при которой представители сексуальных меньшинств не могут рассчитывать на эффективную судебную защиту своих прав.
2. Анализ законодательства РК показывает, что отдельные вопросы, нашедшие свое отражение в международных документах и практике нашли свое отражение в казахстанских нормах (декриминализация ненасильственных гомосексуальных отношений, возможность замены свидетельства о рождении и паспорта транссексуала и др.).
3. Казахстанское законодательство имеет достаточные резервы для совершенствования в других вопросах (закрепление принципа не дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности, расширение рамок законодательства по вопросам однополых браков и статуса членов семьи, родительские права гомосексуалов и транссексуалов, одновременное юридическое признание двух однополых родителей ребенка, неимущественные отношения и др.).

---

<sup>149</sup> Пункт 3 ст. 80 Закона о браке и семье.

<sup>150</sup> Ст. 108 Закона о браке и семье.

## Глава I. Основные дефиниции и методологические подходы в исследовании

В методологическом плане исследование было построено на том, что под дискриминацией следует понимать «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на признаках расы, цвета кожи... языка, религии... национального или социального происхождения... рождения или иного обстоятельства и которое имеет целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми лицами, на равных началах, всех прав и свобод» в отношении трех социальных групп, которые представляются уязвимыми. В настоящем исследовании фокус внимания был сосредоточен на предупреждение дискриминации этнических, религиозных и сексуальных меньшинств. Выбор именно этих трех социальных групп обусловлен растущей озабоченностью их положения и соблюдения социально-экономических прав и свобод. Эти три социальные группы, избранные для настоящего исследования, не образуют какого-либо единства в своих признаках или проявлениях, но относятся к группе меньшинств в социально-демографической структуре общества. Положение каждой из вышеперечисленных социальных групп было исследовано отдельно.

Принцип недопущения дискриминации заложен во многие международно-правовые акты по правам человека, имеющие как универсальный характер, такие как Всеобщая Декларация Прав Человека ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, так и в региональные документы, например, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (ОБСЕ) и многие другие. Несмотря на то, что Казахстан присоединился ко всем этим международным документам, нормативная база в области предупреждения дискриминации РК фрагментарна и не содержит конкретных правовых механизмов защиты прав различных меньшинств. Несмотря на рекомендацию Комитета ООН по социально-культурным и экономическим правам принять отдельный закон о недопущении дискриминации, Казахстан до сих пор даже не начал разработку этого законопроекта, несмотря на то, что необходимость принятия специального акта либо совершенствование законодательства в этой сфере предусмотрено Национальным Планом действий РК в области прав человека на 2009-2012гг.

В рамках проекта различные исследовательские мероприятия проводились в Южном Казахстане, г.Астане, г.Алматы и Восточном Казахстане с целью учета региональных различий и наиболее полного географического представительства различных частей страны. Предложенные методы исследования позволили создать общую картину положения меньшинств в Казахстане, сделать анализ текущей ситуации и тенденций развития процесса, и выработать необходимые рекомендации.

Сама тема дискриминации в общественном обсуждении поднимается в РК крайне редко, поскольку считается, что дискриминация в стране мало практикуется в силу существующего межнационального и межконфессионального согласия, а нужды других меньшинств, а особенно сексуальных относятся вообще к несущественным. В целом негативное общественное мнение по отношению к представителям сексуальных меньшинств Казахстане, что достаточно часто встречается и в других странах, не поощряет национальные государственные органы вести работу в направлении совершенствования законодательства в этой сфере или практику защиты прав и законных интересов этой категории меньшинств. Безусловно, игнорирование прав и законных интересов меньшинств само по себе является их системной дискриминацией со стороны государства. Между тем, независимый эксперт ООН Гай Макдугал, посетившая Казахстан с мониторинговым визитом в 2008г., отметила практическое отсутствие нормативной базы в отношении противодействия дискриминации, равно как и отсутствие разъяснения самой дефиниции и квалифицирующих признаков при оценке правонарушений такого характера в местном законодательстве, при этом она настоятельно рекомендовала как можно скорее начать процесс обсуждения отдельного закона о противодействии дискриминации.

Среди целей настоящего исследования: выявление уязвимых групп меньшинств, которые нуждаются в защите государства и общества, а также изучение общественного мнения местных сообществ в отношении нужд этих меньшинств, выявление типичных проблем, с которыми сталкиваются представители меньшинств в их интеграции в местные сообщества, изучение феномена открытого неприятия к отдельным группам меньшинств и их нуждам со стороны некоторых представителей государственных органов, лидеров местных сообществ, выявление и изучение существующих стереотипов и предубеждений.

Среди задач настоящего исследования: изучение положения трех больших групп меньшинств, которые наиболее уязвимы в современном обществе в силу сложившихся исторических обид, предубеждений, культурных стереотипов и

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

сложившейся практике общественных отношений; в исследовании были учтены значительные культурные и поведенческие различия в различных регионах РК; сравнительный анализ положения в четырех регионах страны; поскольку наиболее стигматизированной группой представляются группы сексуальных меньшинств, особенно трудным является их положение в закрытых учреждениях системы МВД и других правоохранительных органов, тюремной системе, где они испытывают серьезные трудности с открытой самоидентификацией и интеграцией в местные сообщества; национальные и религиозные меньшинства также испытывают трудности с социальной интеграцией в общество, несмотря на декларируемые и пропагандируемые принципы равенства и свободного развития различных этнических групп; изучение баланса представительства этнических меньшинств в органах власти, правоохранительной системе и представительных органах власти; изучение положения недоминантных и нетрадиционных религиозных конфессии, которые испытывают серьезное давление со стороны местных контролирующих органов, органов власти, которые зачастую ведут борьбу с прозелитизмом.

Среди используемых индикаторов исследования: фоновые индикаторы: состояние природных ресурсов, вода, земля, недра, экологическая ситуация и т.д.; социально-экономические: общий уровень жизни различных меньшинств, бедность, безработица, конкуренция на рынке труда, рост экономического неравенства, экономический кризис, экономическая зависимость, трудовая миграция, положение в сельском хозяйстве, доступ к здравоохранению, доступ к образованию, доступ к государственной службе, доступ к надлежащему социальному обеспечению, дискриминация на рабочем месте и т.п.; политические: деятельность официальных властей, оппозиции, гражданского сектора и прочее, дееспособность государственных, а также политических институтов, представленность меньшинств в государственных органах, системная нестабильность, неудовлетворенность деятельностью государственных органов управления и правоохранительными структурами, доступ представителей меньшинств к судебной системе и обеспечение равноправия, коррупция, репрессии против меньшинств, акции протеста различных групп, неисчерпанные этнические конфликты, межэтническая напряженность, рост религиозного радикализма и экстремизма, слабое ощущение гражданства; геополитические, межгосударственные: внешнее влияние, эксплуатация напряженности при помощи СМИ, межгосударственные переговоры и т.д.; идеологические: конфликтующие ценности (региональные различия в культурах, православная и исламская культуры), идеологии, деятельность СМИ, языковые дискуссии; региональные: взаимоотношения с центром, соперничество регионов, изменение статуса, демографические изменения и т.д.; криминогенные: рост преступности среди отдельных представителей этнических меньшинств, незаконного оборота наркотиков, торговли оружием и т.п.

Методы сбора первичной информации: методы сбора непосредственно первичной информации предполагают комбинацию использования как количественных, так и качественных методов. Метод фокус-группового интервью является одним из наиболее оперативных и эффективных способов сбора и анализа информации. В данном исследовании применяется в сочетании с количественными методами (экспертным интервью и контент-анализ СМИ), и играет как дополнительную, так и ключевую роль. В настоящем исследовании было решено не использовать массовые стандартизированные интервью респондентов, которые уже использовались в предыдущих исследованиях, поскольку исследование феномена дискриминации требует проведения качественного, содержательного анализа типичных видов дискриминации, с которыми сталкиваются представители меньшинств, тогда как массовые опросы населения дают возможность замерить и оценить степень неприятия (нетолерантности) по отношению к тем или иным меньшинствам со стороны различных групп населения, т.е. провести замер уровней толерантности, что не относится непосредственно к предмету настоящего исследования. Фокус-групповое обсуждение исследуемой проблемы гораздо продуктивнее, нежели выяснение мнений о ней методами анкетирования или массового индивидуального интервьюирования. В рамках исследования было проведено 20 интервью экспертов из различных областей знания, которые знакомы с феноменом дискриминации меньшинств. Среди экспертов были не только представители меньшинств, но и широкий спектр представителей научного сообщества, НПО, государственных служащих и медицинских работников.

Методы сбора вторичной информации: документы и другие письменные источники явились важным источником информации. Анализ документов предполагает широкую интеграцию сведений, содержащихся в документе с определенной точки зрения, принятой исследователем в каждом конкретном случае. Традиционный анализ документов дает возможность проникнуть вглубь изучаемых явлений, выявить логические связи и противоречия между ними, оценить эти явления и факты с определенных позиций. Среди источников для анализа документов были различные результаты предыдущих исследований и экспертных оценок, открытая статистическая информация и официальные данные о количестве религиозных объединений, этнический состав государственных служащих, сотрудников

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
бюджетных организаций и т.п. Контент-анализ печатных СМИ относится к количественным методам анализа документов. В рамках исследования был применен контент-аналитический метод в обзоре печатных изданий на местном уровне в четырех регионах и на национальном уровне - на русском и казахском языках. Период анализа август-ноябрь 2011г. Контент-анализ глубже рассматривает исследуемые тексты, он отходит от чисто описательной постановки вопроса и сосредотачивают внимание на тех признаках текста, которые прямо или косвенно свидетельствуют о позициях или намерениях автора. Специфика использования контент-анализа проявляется не в приемах счета единиц наблюдения, а в содержательном толковании самого объекта исследования – публикации, т.е. в оценке тональности публикации. В результате были получены количественные результаты, которые возможно интерпретировать статистически в разрезе регионов. Отдельным блоком исследования был анализ существующей нормативной базы РК и международных стандартов на предмет чувствительности к проблемам меньшинств и предупреждения дискриминации. Эксперт по вопросам государственного права Т.Зинович провела аналитическую оценку соответствия национального права РК ее международным обязательствам по предупреждению дискриминации в отношении меньшинств, а также предложила конкретные рекомендации по совершенствованию национального права.

## Глава II. Исследовательские проблемы и исследуемые права

Практически во всех странах мира без исключения проживают группы людей, которые по своему происхождению, культуре, языку и самобытности не относятся к большинству населения. В связи с этим поддержание гармоничных отношений между меньшинствами и большинством населения, уважение к культуре и самобытности каждой такой группы играет важную роль для культурного разнообразия и согласия в обществе. Поэтому признание особых прав меньшинств как в международном, так и национальном праве свидетельствует о признании принципа уважения достоинства и равноправия всех людей и содействует более широкому участию всех людей в жизни общества.

В связи с глобальными геополитическими и социально-экономическими изменениями, произошедшими в мире за последние десятилетия и значительное увеличение миграционной мобильности, международное сообщество уделяет большое значение в настоящее время правам различных меньшинств в связи усилением этнической, религиозной, социальной напряженности, которая угрожает политической стабильности многих государств.

Предупреждение дискриминации следует понимать как означающее «... предупреждение любых действий, которые лишают лиц или группы лиц равного обращения, которого они могут желать». Для целей настоящего исследования в качестве индикаторов были использованы международно-признанные особые права этнических, религиозных и языковых меньшинств, закрепленные в большинстве универсальных международных инструментов защиты прав человека, и в частности, в Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам.

Процесс обретения статуса меньшинством, который может рассматриваться как естественный, может начаться лишь тогда, члены группы смогут пользоваться своим языком, смогут извлекать пользу из организованными ими служб, а также принимать участие в политической и экономической жизни страны.

Упомянутые выше особые права не являются социальной привилегией, а лишь только средством, позволяющим меньшинствам сохранить свою самобытность, особенности и традиции. Особые права важны также в свете обеспечения гарантий равного обращения и не дискриминации. В связи с тем, что несмотря на многочисленные исследования, не существует международного общепризнанного определения дефиниции «меньшинство», во многих государствах наиболее часто используется следующее определение: *меньшинство – это не господствующая группа лиц, которым свойственны определенные национальные, этнические, религиозные, языковые и иные особенности, отличающие их от большинства населения.* Кроме этого в качестве одного из признаков признания меньшинства предлагается использовать наличие самоидентификации члена группы и стремление членов этой группы к сохранению самобытности.

К особым правам меньшинств относятся, но не исчерпываются ими:

- Право на условия сохранения и развития самобытности меньшинств;
- Гражданское и политическое равноправие;
- Национальная самоидентификация;
- Уважение к достоинству;
- Признание правосубъектности и равенство перед законом;
- Право на равную защиту закона;
- Использование родного языка;
- Участие в политической и экономической жизни страны;
- Использование своей культуры;
- Право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование;
- Исповедание своей религии и отправление религиозных обрядов;
- Использование своего родного языка в частной жизни и публично;
- Участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни государства;
- Право участия в принятии решений на национальном и региональном уровнях;
- Свобода осуществлять свои права как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без дискриминации;
- Право устанавливать и поддерживать мирные контакты с другими членами своей группы как внутри страны, так и за рубежом.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

При этом государство обязано охранять и поощрять права лиц, принадлежащих к меньшинствам, создавать условия, чтобы они могли выражать свои особенности и развивать свою культуру, язык, религию, традиции и обычаи, создавать условия для изучения родного языка и обучения на родном языке, стимулировать изучение истории, традиций и культуры меньшинств, обеспечить условия, чтобы меньшинства имели возможность получить знания необходимые для жизни в обществе в целом, учитывать законные интересы меньшинств при разработке национальной политики и программ. Особое внимание государство должно уделять обеспечению надлежащего представительства меньшинств в центральных и местных органах власти.

## **Глава I. Соблюдение прав и свобод религиозных меньшинств**

### **1.1. Общая информация о деятельности религиозных организаций в РК**

По официальным данным Кабинета министров РК, изложенным в ответе Премьер-министра РК Масимова на депутатский запрос депутатов Мажилиса Парламента РК Бердонгарова Т.М. и Турецкого Н.Н., с момента обретения независимости до наших дней Казахстан стал поликонфессиональным государством. В Казахстане различные формы взаимодействия с религиозными объединениями осуществляются центральными и местными исполнительными органами. В декабре 2005 года был создан Комитет по делам религий Министерства юстиции Республики Казахстан, осуществляющий в пределах своей компетенции реализационные и контрольные функции в сфере обеспечения права граждан на свободу вероисповедания, взаимодействия государства с религиозными объединениями. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 12 марта 2010 года № 936 «О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики

Казахстан» с 1 апреля 2010 года Комитет по делам религий переведен из Министерства юстиции в Министерство культуры Республики Казахстан. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 мая 2011 года № 84 создано Агентство Республики Казахстан по делам религий. Созданы территориальные подразделения Агентства - Департаменты по делам религий областей, городов Астана и Алматы. При Правительстве Республики Казахстан, акиматах областей, городов и районов продолжают действовать Советы по связям с религиозными объединениями, созданные в 2000г. В соответствии с Планом мероприятий по реализации инициатив, озвученных на втором Съезде лидеров мировых и традиционных религий, постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 августа 2008 года № 785 создан Международный центр культур и религий Комитета по делам религий Министерства культуры.

За период с 1990 года в шесть с половиной раз увеличилось число религиозных объединений. Если на 1 января 1990 года в Казахстане действовало 671 религиозное объединение, представляющее 10-15 конфессий, то на конец 2010г. количество религиозных объединений, представляющих свыше 40 конфессий и деноминаций, достигло 4460.

Число объединений исламского вероисповедания выросло с 46 до 2724, русской православной церкви с 62 до 304, римско-католической церкви с 42 до 87, протестантских направлений с 521 до 1270. Кроме того, в республике действуют 27 религиозных объединений, представляющих иудаизм, 5 - буддизм, 46 объединений представляют нетрадиционные для Казахстана конфессии (Церковь Саентологии, Общество Сознания Кришны, Церковь Объединения, Церковь Муна, Вера Бахаи и т.д.).

Вопросы назначения руководителей религиозных объединений и их возведения в сан священнослужителей находятся в компетенции религиозных объединений. Имамы (священнослужители) областных, городских, районных, сельских мечетей Духовного управления мусульман Казахстана (далее - ДУМК) назначаются и освобождаются от должности приказом председателя ДУМК, Верховного муфтия Казахстана. Назначение производится сроком на пять лет. Перед назначением все имамы проверяются на судимость. Имамы-представители областных, городских и районных мечетей назначаются из числа имамов, имеющих высшее или среднее специальное религиозное образование. Один раз в пять лет имамы обязаны повышать квалификацию в Институте повышения квалификации имамов при ДУМК или соответствующих духовных учебных заведениях.

В настоящее время в 2371 мечетях страны работают около 2900 священнослужителей, назначенных руководством ДУМК. В ДУМК действует экспертная комиссия, которая проводит аттестацию и определяет уровень религиозных знаний имамов сельских, районных, городских, областных мечетей и их соответствие духовной деятельности.

В религиозных объединениях Русской Православной Церкви (далее - РПЦ) управляющие епархией и митрополит назначаются решением Священного Синода Русской Православной Церкви и утверждаются Патриархом Московским и Всея Руси, который также осуществляет возведение священнослужителей в сан. Управляющие епархиями, в свою очередь, назначают и освобождают от должности настоятелей и иных священнослужителей приходов. По состоянию на 1 декабря 2010 года в 280 религиозных объединениях РПЦ в Казахстане, зарегистрированных как юридические лица и филиалы, служат 308 священников, 9 настоятелей и настоятельниц монастырей, более 40 дьяконов. Третья часть священников имеет высшее духовное образование, более половины священнослужителей закончили духовную семинарию (5 лет обучения), остальные - духовное училище (от 2 до 4 лет обучения).

С 1991 года в г.Алматы действует 2-х годичное епархиальное Духовное училище (АЕДУ), которое в 2001 году было преобразовано в 4-х годичное, а в 2010 году - в Духовную семинарию. На дневном отделении семинарии обучается более 50 слушателей.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

В религиозных объединениях Римско-Католической Церкви также действует схема централизованного назначения священнослужителей, большая часть из которых прибывает в Казахстан по решению, принятому в Ватикане.

В настоящее время в РК функционирует 87 католических общин и около 150 групп посещения. В них работают два архиепископа (один в должности митрополита), три епископа и свыше 60 священников, среди которых - поляки, итальянцы, немцы, словаки, американцы, корейцы, швейцарцы и т.д. Многие священнослужители не имеют казахстанского гражданства. Их приезд был необходим для обеспечения как старых, так и новых приходов квалифицированными священниками, которых в стране по-прежнему крайне мало - практически 1/3 общин не имеет штатного священника. В г.Караганде с 1999 года действует католическая Межепархиальная Высшая Духовная Семинария «Мария - Матерь Церкви».

Раввины иудейских общин избираются на общем собрании верующих в соответствии с уставом религиозного объединения. В настоящее время в республике действует 27 еврейских общин, имеется 5 синагог в городах Астане, Алматы, Павлодар, Костанай, Усть-Каменогорск, в которых работают 6 раввинов.

В религиозных объединениях протестантских направлений в христианстве (баптистских, лютеранских, адвентистских, новоапостольских и т.д.), имеющих республиканские и зарубежные центры, духовное руководство осуществляется рукоположенным проповедником, назначение которого производится вышестоящим органом, и избираемыми на общем собрании служителями (пресвитеры, дьяконы).

В религиозных объединениях, не имеющих центров, духовный руководитель избирается на общем собрании верующих, в соответствии с уставом. Для проповеднической деятельности часто приглашаются зарубежные миссионеры.

В настоящее время в лютеранских общинах работают 21 священнослужителей, из которых 8 имеют высшее духовное образование, остальные - среднее специальное духовное образование. Духовное образование лютеранские священнослужители получают в семинарии в г.Астане, а также направляются в теологическую семинарию Евангелическо-лютеранской Церкви в Санкт-Петербурге. Евангельские христиане-баптисты направляют священнослужителей на обучение в Бишкек, Москву, Минск, Новосибирск и Одессу. Священнослужители адвентистов Седьмого дня обучаются на дневном и заочном отделениях Заокской Духовной Академии (Российская Федерация).

## **1.2. Свобода ассоциаций**

Исходя из принципа разделения государства и религиозных организаций, государство не стремится вмешиваться в деятельность религиозных общин или каким-либо образом влиять на свободу совести граждан и выбор вероисповедания. Необходимость декларировать принадлежность к той или иной конфессии отсутствует в каких-либо официальных документах или формах. Представительство, самоуправляемость членов религиозных объединений осуществляется на практике. Вместе с тем, необходимость государственной регистрации для осуществления религиозных культов коллективно или для проповедования религиозных идей является существенным нарушением права на свободу вероисповедания. Поскольку право на религиозную свободу относится к категории неотъемлемых прав человека и не может быть ограничена по соображениям общественной безопасности. В связи с этим существенно ограничена возможность групповых встреч верующих для различных целей вне территории религиозных объединений. Эксперты отмечают, что имеется много случаев, когда отдельные верующие или священнослужители из числа религиозных меньшинств привлекаются к административной ответственности за проведение мероприятий религиозного характера вне места регистрации религиозного объединения, в частных помещениях или в другом регионе страны. Наблюдается немало случаев, когда различные государственные контролирующие органы используются в качестве инструментов для оказания давления. Так, в частности ряд протестантских священников утверждают, что их часто проверяют представители противопожарных и санитарно-эпидемиологических служб, архитектурного надзора без всяких на то оснований. Нередко сотрудники местной полиции требуют предъявить списки верующих граждан и прихожан церкви, указать места их работы.

## **1.3. Свобода выражения убеждений**

Верующие не подвергаются дискриминации за выражение своих убеждений, но возможность религиозной агитации и свободного проповедования серьезно ограничена в силу необходимости государственной регистрации проповеднической деятельности не только для иностранных граждан, но и для граждан РК. Опрошенные эксперты не обладают информацией, что верующие подвергались дискриминации на рабочем месте, при приеме на работу в государственные учреждения или правоохранительные органы. Эксперты полагают, что, как правило, верующие имеют возможность выражения своего мнения достаточно свободно, и общественное мнение толерантно по отношению к представителям различных религиозных меньшинств. Представители государственных органов в своих публичных

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

выступлениях подчеркивают равенство всех конфессий перед законом. Вместе с тем, государство поддерживает различные агитационные кампании по противодействию *деструктивным сектам и религиозному экстремизму*, что активно поддерживается представителями традиционных конфессий. Эксперты выражают сомнение в эффективности подобных агитационных кампаний, поскольку они не имеют серьезной методологической базы и имеются случаи, когда в таких кампаниях в качестве объекта для борьбы выступают представители объединений религиозных меньшинств. Непосредственные исполнители подобных кампаний вводят полную сумятицу в понимание дефиниции секта и деструктивной деятельности, поэтому у потребителей подобной информации может сложиться впечатление, что организации религиозных меньшинств ведут деструктивную или противоправную деятельность.

Различные инциденты, когда представители государственных или правоохранительных органов, пытаются воспрепятствовать деятельности религиозных меньшинств и вступают в конфликты с их представителями, связаны с чрезмерным и не оправданным применением мер по обеспечению национальной безопасности, тем более, что такие действия имеют место в отношении зарегистрированных и законопослушных объединений. В связи с тем, что в новом законе отсутствует процедура учетной регистрации для малочисленных групп верующих, их публичная деятельность будет существенно затруднена из-за невозможности какой-либо государственной регистрации.

Необходимость государственной регистрации для большинства объединений верующих представляется чрезмерной обузой, особенно для групп верующих в сельской местности, поскольку большинство объединений верующих не ведет никакой хозяйственной деятельности.

Поскольку прозелетизм представляется реально существующим социальным явлением, особый интерес у правоохранительных органов вызывают протестантские и иные нетрадиционные религиозные объединения, где верующими преимущественно являются этнические казахи и службы ведутся на казахском языке. В официальной государственной идеологии религиозный компонент не артикулируется в качестве необходимого для национальной идентификации, но различные общественные деятели в своих публичных выступлениях нередко связывают обязательную принадлежность к суннизму в качестве необходимого элемента для национальной самоидентификации наряду с культурой и языком. Этот же аргумент используется для борьбы с иными исламскими течениями из-за рубежа в качестве меры для укрепления национальной безопасности.

Родители имеют право на воспитание своих детей согласно с их вероисповеданием. Законодательство определяет, что для участия несовершеннолетних в деятельности религиозных объединений, совершении обрядов и т.п. необходимо согласие их родителей. Эксперты констатируют, что нередко сотрудники правоохранительных органов требуют предъявить нотариально засвидетельствованное согласие родителей на участие несовершеннолетних в религиозных службах, несмотря на то, что родители являются прихожанами той или иной церкви. Причем, в основном такие требования предъявляются к нетрадиционным объединениям.

#### **1.4. Право на религиозное образование**

Необходимость лицензирования религиозной образовательной деятельности привела к ликвидации всех образовательных структур нетрадиционных религиозных конфессий. На первоначальном этапе государство не признавало религиозное образование в качестве составной части системы образования страны, поэтому какие-либо государственные стандарты для религиозных учебных заведений отсутствовали. Исходя из своих материальных и технических возможностей, религиозные объединения осуществляли образовательную деятельность в различных формах, открывая воскресные школы, подготовительные курсы, семинарии, медресе, духовные академии, институты и т.п. При этом в законодательстве об образовании и лицензировании отсутствовали нормы по регулированию религиозного образования. В различных регионах страны надзорные органы предпринимали попытки приостановить образовательную деятельность религиозных объединений, мотивируя это отсутствием государственной лицензии. В результате эти попытки не имели успеха, поскольку суды не поддерживали инициативы по ликвидации или приостановлению образовательной деятельности по причине отсутствия государственных стандартов для лицензирования духовного образования. Последовавшие затем изменения в закон о лицензировании, которые потребовали получение государственной лицензии для духовных учебных заведений, привели к повсеместной

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

ликвидации духовных учебных заведений всех нетрадиционных конфессий. В настоящее время на территории страны действуют только духовные учебные заведения традиционных конфессий. Все попытки получить лицензию на продолжение образовательной деятельности протестантскими объединениями были безрезультатны. В связи с этим право на получение религиозного образования для религиозных объединений меньшинств на территории страны не реализуется. Такие религиозные объединения практикуют нерегулярные внеурочные занятия по учебникам и пособиям на индивидуальной основе. Такая деятельность государством не регламентируется.

Дети имеют право отказаться от религиозного образования независимо от желания их родителей.

### **1.5. Свобода вероисповедания**

Как уже было сказано в предыдущих разделах настоящего отчета, государство гарантирует свободу выбора вероисповедания, запрет дискриминации граждан по мотивам вероисповедания, равенство религиозных объединений перед законом. На практике, несмотря на конституционные гарантии, государственные органы преимущественно поддерживают деятельность традиционных конфессий. Например, в советах по связям с религиозными объединениями при правительстве, при акимах различных уровней представлены за очень редким исключением только священнослужители ислама, православия и католицизма. Уполномоченные государственные органы стараются поддерживать конструктивные отношения со всеми зарегистрированными религиозными объединениями независимо от их вероисповедания. Однако нередко требования предоставить ежемесячные письменные отчеты о деятельности именно в отношении нетрадиционных конфессий, таким образом, априори подразумевает, что такие объединения нуждаются в особом государственном контроле. Требование регулярных отчетов об уставной деятельности не предусмотрено законодательством, и может рассматриваться как неправомерное вмешательство в деятельность религиозных объединений.

Особую озабоченность представителей нетрадиционных конфессий вызывает чрезмерная бюрократизация процесса получения разрешения для деятельности иностранных миссионеров. Иностранные миссионеры получают специальную визу для въезда в страну, но этому предшествует достаточно длительный процесс согласований и проверки различных документов, в том числе духовного содержания религиозных учений. Имеются случаи, когда иностранные миссионеры не имеют возможности продлить разрешение для своей проповеднической деятельности. Ряд протестантских миссионеров были привлечены к административной ответственности за проповедническую деятельность в ином географическом регионе, где зарегистрировано религиозное объединение, пригласившее этого миссионера. Аналогичные претензии могут предъявляться и к священнослужителям нетрадиционных конфессий, если они пытаются вести проповедническую и иную религиозную деятельность в других регионах страны. Сотрудники правоохранительных органов полагают, что местные религиозные объединения имеют право вести свою деятельность только на территории той области, где они зарегистрированы. При этом сотрудники надзорных и судебных органов не всегда дают должную правовую оценку подобным незаконным действиям.

### **1.6. Унижающее достоинство обращение**

Ряд священнослужителей нетрадиционных конфессий отмечают бесцеремонное поведение сотрудников правоохранительных органов по отношению к ним. Например, сотрудники полиции могут без предупреждения приходить на религиозные службы или проводить видеозапись верующих в церкви, требовать списки верующих и их личные данные, хотя, как правило, такой учет религиозные объединения не ведут. Реже священнослужители отмечают случаи проявления прямой агрессии. Такое поведение характерно в отношении исламских организаций, не входящих в систему ДУМК, и действующих в сельской местности. Например, по сообщению руководства южно-казахстанского филиала Союза мусульман Казахстана (СМК) и Мусульманского комитета по правам человека в Центральной Азии (МКПЧ ЦА) «сотрудники правоохранительных органов терроризируют мусульман Южно-казахстанской области (ЮКО). 18 ноября 2011 года в селе Акбулак Сайрамского района ЮКО сотрудники правоохранительных органов ворвались среди бела дня в дом имама местной мечети Тлеубергена Асанова, являющегося заместителем руководителя филиала СМК и МКПЧ ЦА по ЮКО, и устроили несанкционированный обыск. Не предъявляя разрешительных документов, они перевернули дом вверх дном, насильственно изъяв компьютер и прочие электронные носители. В неумном стремлении найти следы экстремистской деятельности и перевыполнить антитеррористический

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

план, они прихватили с собой для проверки даже принтеры и готовы были изъять ... кухонный комбайн и стиральную машинку». Данная информация была распространена в пресс-релизе вышеуказанной организации 21.11.2011г.

### **1.7. Процедурные права**

Представители нетрадиционных конфессий отмечают, что их процедурные права не всегда соблюдаются, поэтому возможность истребования своих законных прав бывает ограничена. Несмотря на то, что представители таких объединений осведомлены о возможности защиты их прав по закону, в том числе в судебном порядке, знакомы с порядком внесения жалоб в органы власти и правосудия, они не считают судебные органы способными защитить их права в полной мере, поэтому большинство таких объединений предпочитают не обращаться за защитой своих прав в государственные органы. Тем не менее, ряд религиозных объединений достаточно активно и успешно отстаивают свои права в судебных органах.

### **1.8. Издательская деятельность**

Многие религиозные объединения предпочитают не заниматься издательской деятельностью из-за пристального внимания государственных органов к содержанию печатной продукции. Поэтому большинство предпочитают ввозить религиозную литературу из-за рубежа. Такая литература подвергается религиозно-этическому анализу на предмет наличия экстремистского содержания.

### **1.9. Защита от вмешательства в личную жизнь**

Как уже было упомянуто выше, нередки случаи, когда сотрудники полиции требуют в нетрадиционных религиозных объединениях личные данные членов или верующих, таким образом нарушается конфиденциальность личной информации.

Как правило представители различных объединений религиозных меньшинств имеют свободу собственного выражения в одежде, внешнем виде, причёске и т.п. Вместе с тем, бурные споры в обществе вызывает возможность ношения хиджаба (головного платка) ученицами в различных светских государственных учебных заведениях. Официальная позиция Министерства образования РК – это отсутствие такого запрета на свободу религиозного самовыражения, тогда как руководители местных управлений образования, в чьем ведении находятся средние школы, более категоричны в своих запретах и напрямую препятствуют ношению хиджабов.

### **1.10. Право на религиозную свободу и отправление религиозных культов в исправительных учреждениях**

Несмотря на закрепленное в национальном законодательстве равенство перед законом всех религиозных конфессий, как правило, в исправительных учреждениях условия для отправления религиозных культов создаются для большинства осужденных, исповедующих ислам и православие, тогда как религиозные меньшинства имеют меньшие возможности, хотя они и зарегистрированы в установленном законом порядке. Так, практически во всех учреждениях выделены помещения или построены хозяйственным способом или за счет спонсоров мечети и православные церкви, при этом отсутствуют помещения для представителей других конфессий, чьи священнослужители не могут осуществлять работу в вышеуказанных культовых помещениях. Имеются факты препятствий для работы священников не доминантных конфессий.

В связи с вступлением в силу нового закона, регулирующего религиозную деятельность, который прямо запрещает проведение богослужений и иных мероприятий религиозного характера на территории государственных учреждений, деятельность религиозных объединений в закрытых учреждениях, например, в исправительных учреждениях или медицинских учреждениях будет существенно затруднена. Например, в октябре 2011г. клирик Вознесенского Кафедрального собора, [священник Владимир Завадич](#), был приглашен в СИЗО в г.Алматы, где состоялась пресс-конференция в связи с принятием закона запрещающего создание и существование в системе УИС РК на территории исправительных учреждений молитвенных комнат, мечетей, храмов и т.п.

## 2.1. Представительство этнических меньшинств в исполнительных и представительных органах власти

### 2.1.1. Представительство этнических меньшинств в исполнительных органах власти среди государственных служащих РК

По состоянию на 1 января 2012 года штатная численность государственных должностей по республике составляет 91 559 единицы.

В целом по стране фактически замещено 87422 государственных должностей, что составляет 95,48% от штатной численности, в том числе из 3269 политических государственных должностей замещено 3213 или 98,28%, из 88290 административных должностей - 84209 или 95,37%.

В центральных государственных органах штатная численность составляет 53087 единиц, из них в центральных аппаратах 9099 единиц, в территориальных подразделениях государственных органов 43988 единиц.

Фактическая численность государственных служащих в республике составляет 87422 единиц, в том числе политических государственных служащих - 3213 человек.

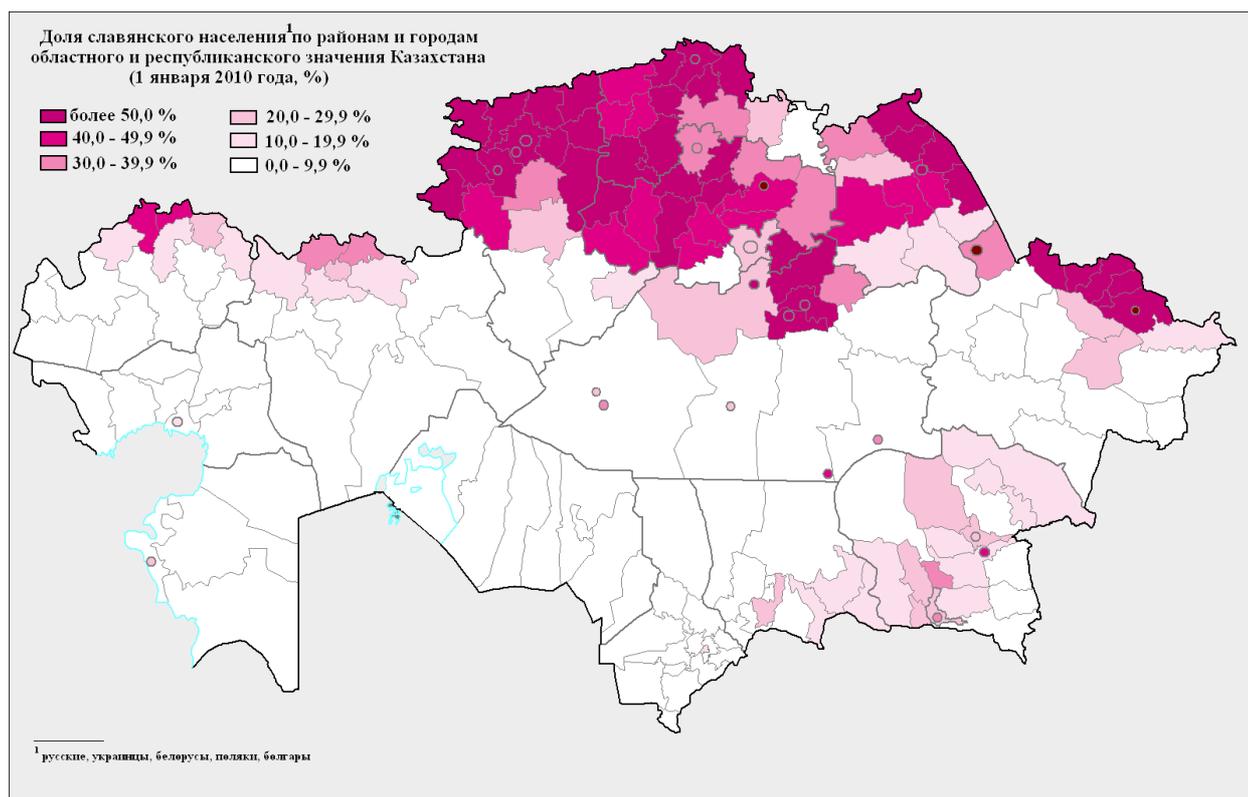
В целом официальная статистическая информация об этническом составе государственных служащих в РК в открытых источниках имеется на сайтах территориальных органов Агентства по государственной службе РК только в 12 управлениях из 16 существующих (данные по г.Астана, а также Мангистауской, Алматинской и Актюбинской областям отсутствуют) в рамках *мониторинга качественного состава государственных служащих*, при этом данных об этническом составе государственных служащих в целом по республике на сайте Агентства нет, но 17 марта 2010 в ходе расширенного заседания Комиссии по правам человека при Президенте Казахстана председатель Агентства по делам государственной службы Кайрат Нурпеисов озвучил данные о национальном составе госслужащих в стране. По его данным казахи на тот период составляли 85% всех госслужащих. В общей сложности, на государственной службе в тот период времени были заняты почти 97 тыс. чел., среди которых – 82,3 тыс. казахов, 9,8 тыс. русских, почти 1,5 тыс. украинцев, а также татары, немцы, узбеки, корейцы, уйгуры, белорусы, поляки и представители других этносов. Всего среди чиновников было представлено 59 национальностей. На долю казахов приходится 84,9% чиновников, русских - 10,1%, узбеков – 0,4%, украинцев – 1,5%, уйгур – 0,4%, татар – 0,8%, немцев – 0,5%.

В 2007г. по данным заместителя министра информации Казахстана О. Рябченко, представившего 14 августа 2007 г. доклад Комитету ООН по ликвидации всех форм расовой дискриминации, среди госслужащих казахи составляли 79%, русские – 14,5%, украинцы – 0,9%. Таким образом, можно констатировать продолжающийся рост удельного веса казахов среди государственных служащих. *Для целей настоящего исследования и анализа были использованы имеющиеся данные из вышеназванных открытых источников.*

По данным Агентства РК по статистике, на 1 января 2011г. этнический состав населения РК представлен следующим образом в порядке убывания доли этнических групп в общей структуре населения: казахи - 64,03%, русские – 22,83%, узбеки – 2,92%, украинцы – 1,95%, уйгуры – 1,42%, татары -1,24%, немцы – 1,1%, другие этносы – 4,51%<sup>151</sup>. Таким образом, доля непосредственно этнических меньшинств составляет примерно 36% в социально-демографической структуре населения страны, и среди наиболее многочисленных - блок из трех славянских этнических групп, который примерно составляет в совокупности четверть населения страны. На региональном уровне к многочисленным этническим меньшинствам относятся узбеки, которые компактно проживают в ЮКО и уйгуры, которые в основном проживают в Алматинской области и г.Алматы. Вышеуказанные этнические группы играют важную роль в социально-экономической жизни страны, как в целом, так и в различных регионах, где они проживают.

<sup>151</sup> Демографический ежегодник РК 2010г.

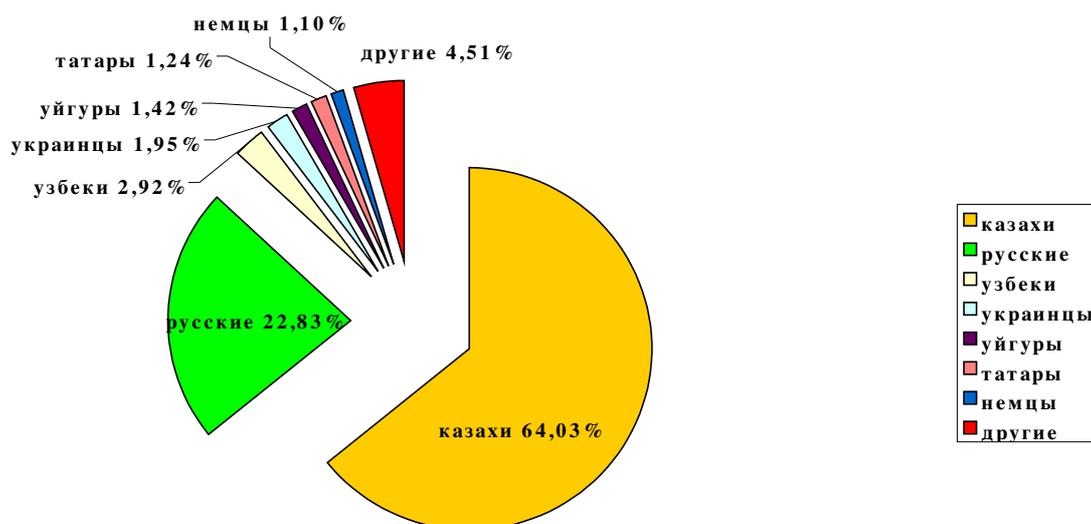
Карта расселения русских в РК<sup>152</sup>



Административно Казахстан разделен на 14 областей и 2 города республиканского значения: Астана и Алматы. Практически во всех центральных административных единицах и областных центрах казахи составляют большинство населения от 51,1% в г.Алматы до 95,7% в Кызылординской области, за исключением четырех областей, где казахи составляют менее половины населения: Костанайская – 35,6%, Акмолинская – 44,8%, Павлодарская – 46,2% и Северо-Казахстанская – 33,9%. Русские являются второй по численности этнической группой в Казахстане, и в качестве многочисленной группы представлены в следующих областях: Северо-Казахстанской – 48,3%, Костанайской – 40,7%, Восточно-Казахстанской – 40,5%, Павлодарской – 38,3%, Акмолинской – 35,6%, г.Алматы – 33,2%. Наименьшая доля русских составляет в Кызылординской области – 2%. В остальных регионах доля русских колеблется от 5 до 20%. В некоторых регионах РК такие этнические группы как узбеки в ЮКО – 17,4% и уйгуры в Алматинской области – 9,16% составляют многочисленные и компактно проживающие этнические диаспоры. Доля остальных этнических меньшинств в национальном составе регионов, как правило, не превышает нескольких процентов.

<sup>152</sup> По данным Энциклопедии Википедия [http://ru.wikipedia.org/wiki/Файл:Kazakhstan\\_Slavic\\_2010\\_Rus.png](http://ru.wikipedia.org/wiki/Файл:Kazakhstan_Slavic_2010_Rus.png)

**Этнический состав РК по состоянию на начало 2011г.**



По имеющимся сведениям об этническом составе государственных служащих 11 регионов РК, казахи составляют подавляющее большинство среди госслужащих во всех этих регионах вне зависимости от их доли среди местного населения региона от 99,1% в Атырауской области до 68,5% в Костанайской области. Опрошенные эксперты связывают это с необходимостью владения государственным языком, который представляется в качестве непреодолимого барьера для представителей ряда этнических меньшинств.

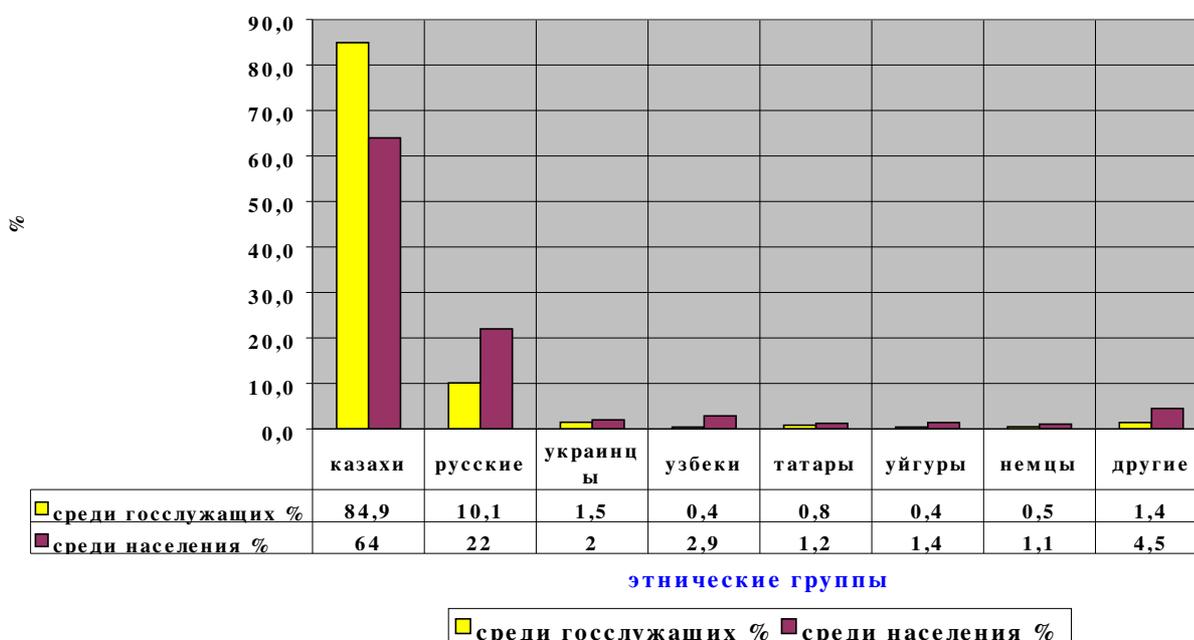
Показатель *Сальдо* представленности тех или иных этнических групп среди государственных служащих отражает соотношение реальной доли представленности этнической группы по отношению к ее доле в этнической структуре местного населения того или иного региона страны, при этом положительное значение *сальдо* «+» характеризуется как превышение доли этнической группы, отрицательное значение указывает на недостаток представленности государственных служащих из той или иной этнической группы в соответствующем регионе. Сальдо отражается в процентах.

В соответствии с результатами анализа сальдо представленности в целом по Казахстану и по соответствующим регионам. Можно сделать вывод о том, что в целом малые этнические группы за редким исключением очень незначительно и фрагментарно представлены в исполнительных органах власти, их отрицательное сальдо составляет порядка -70%. Положительное сальдо представленности казахов составляет +34,5%, при этом такие многочисленные группы как узбеки имеют отрицательное сальдо по республике -85%, уйгуры -71%, русские -51%. Во всех регионах страны казахи имеют положительное сальдо представленности от +8,3% в Атырауской области до +103,5% в Северо-Казахстанской области. Наиболее сбалансированным этнический состав госслужащих представляется в Карагандинской области, где отрицательное сальдо русских составляет всего -5,2%, тогда как положительное сальдо казахов всего +9,5%, но при этом имеется достаточно большой недостаток доли других этнических групп в -66,1%. Ряд немногочисленных этнических групп демонстрируют несколько лучшие показатели: украинцы -28,6% и татары -38,5%. Официальные данные этнического состава госслужащих в разрезе регионов в основном представлены показателя по трем группам: казахи, русские и другие. В трех регионах имеются более подробные сведения и по другим этническим группам. Среди этнических групп, которые представляются наиболее полно представленными по отношению к их доле этническом составе региона, можно назвать корейцев. В двух регионах Акмолинской и Павлодарской областях значение сальдо среди корейцев составляет 0%, что означает, что их представленность в органах исполнительной власти наиболее полно соответствует их доле в составе местного населения региона. Поскольку подробные данные по этническим группам отсутствуют по большинству регионов РК в настоящем исследовании, можно предполагать, что эта этническая группа имеет низкие значения сальдо и в других регионах страны, поэтому есть основания предполагать, что эта этническая группа одна из немногих успешно политически интегрированных в политическую систему.

В целом этнические меньшинства незначительно представлены в исполнительных органах власти, как на центральном уровне, так и в местных органах, т.е. этнический состав по многим регионам даже с подавляющим преобладанием местного казахского населения представляется не совсем сбалансированным. По утверждению опрошенных экспертов, примерно такая же картина наблюдается во многих государственных учреждениях, финансируемых из государственного бюджета, а также правоохранительной сфере. Между тем, Верховный Комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств в своих Рекомендациях по вопросам полицейской деятельности в многонациональных обществах<sup>153</sup> предлагает «Рекомендация 4. Кадровый состав полиции – на местном, региональном и общегосударственном уровне, включая как старшие, так и младшие чины, а также гражданский персонал – должен отражать разнообразие населения». Также рекомендации предлагают вести мониторинг репрезентативности этнических меньшинств и вести работу по популяризации органов как этнически репрезентативных. В отношении местных исполнительных органов, в частности, ведется некоторая работа по популяризации их этнической репрезентативности. Судя по официальным данным, в органах власти работают представители 59 национальностей, но уровень их репрезентативности представляется не совсем сбалансированным, что может привести к социально-политической дезинтеграции этнических меньшинств.

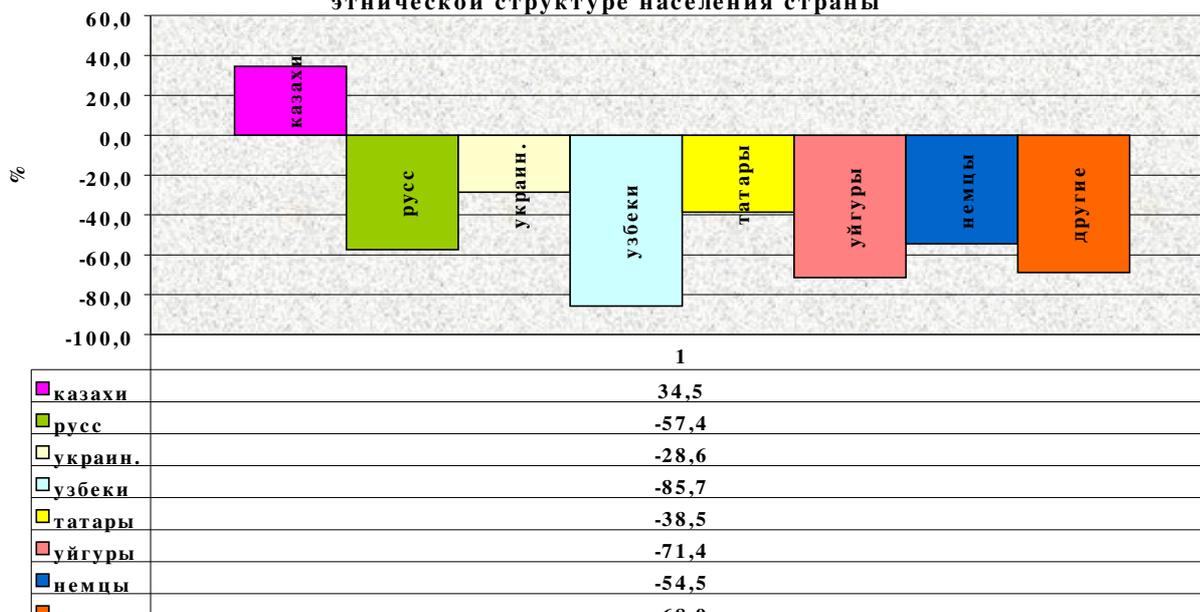
Ниже представлены статистические данные об этническом составе государственных служащих по регионам и соотношении с этническим составом населения по РК в целом и в 11 регионах.

**Этнический состав государственных служащих в РК и соотношение с этническим составом населения страны**



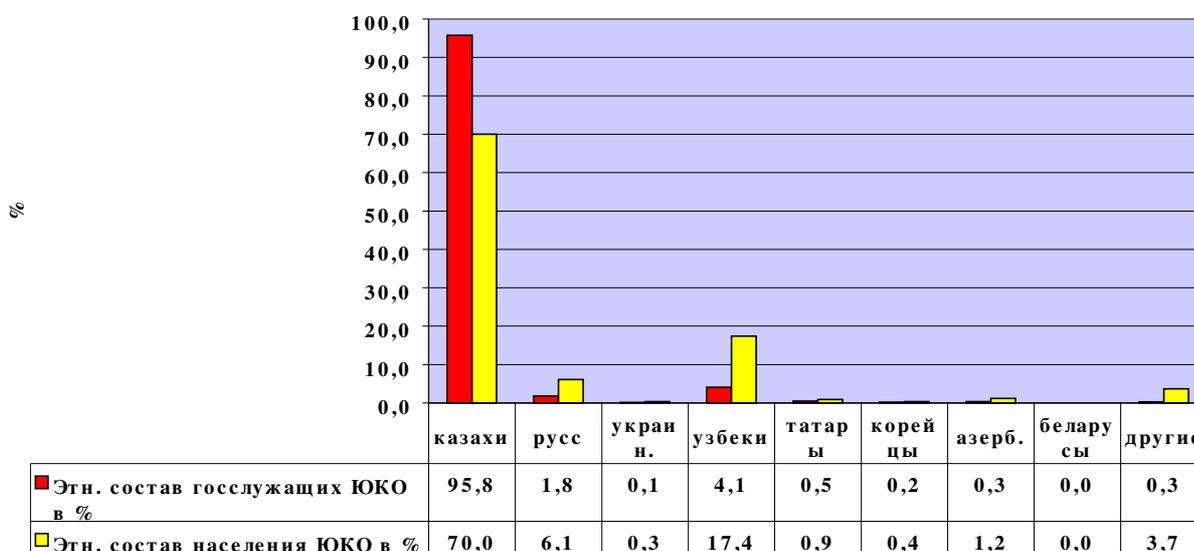
<sup>153</sup> Рекомендации ВКНМОБСЕ по вопросам полицейской деятельности в многонациональных обществах. 2006г.

Сальдо превышения\недостатка представителей различных этнических групп среди государственных служащих РК относительно их доли в этнической структуре населения страны



этнические группы

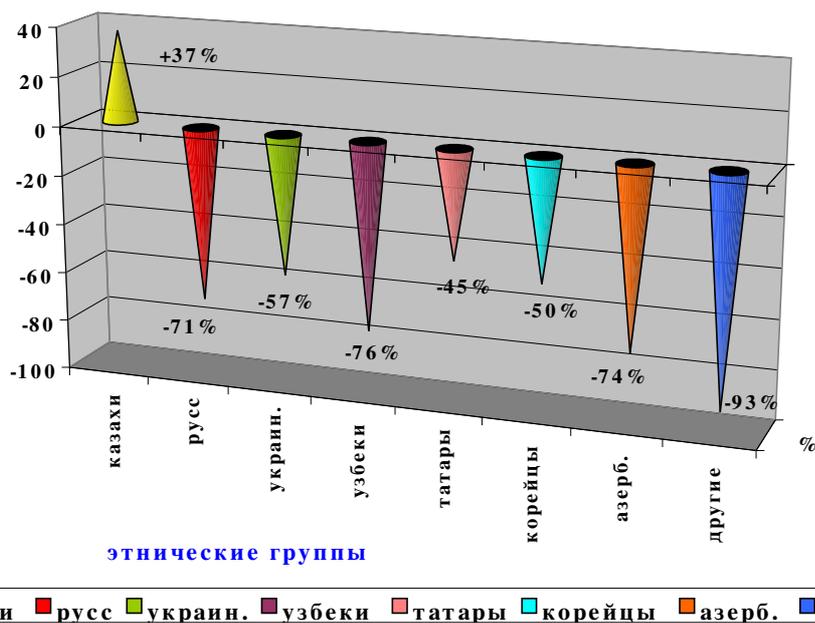
Этнический состав государственных служащих ЮКО и соотношение с этническим составом населения области



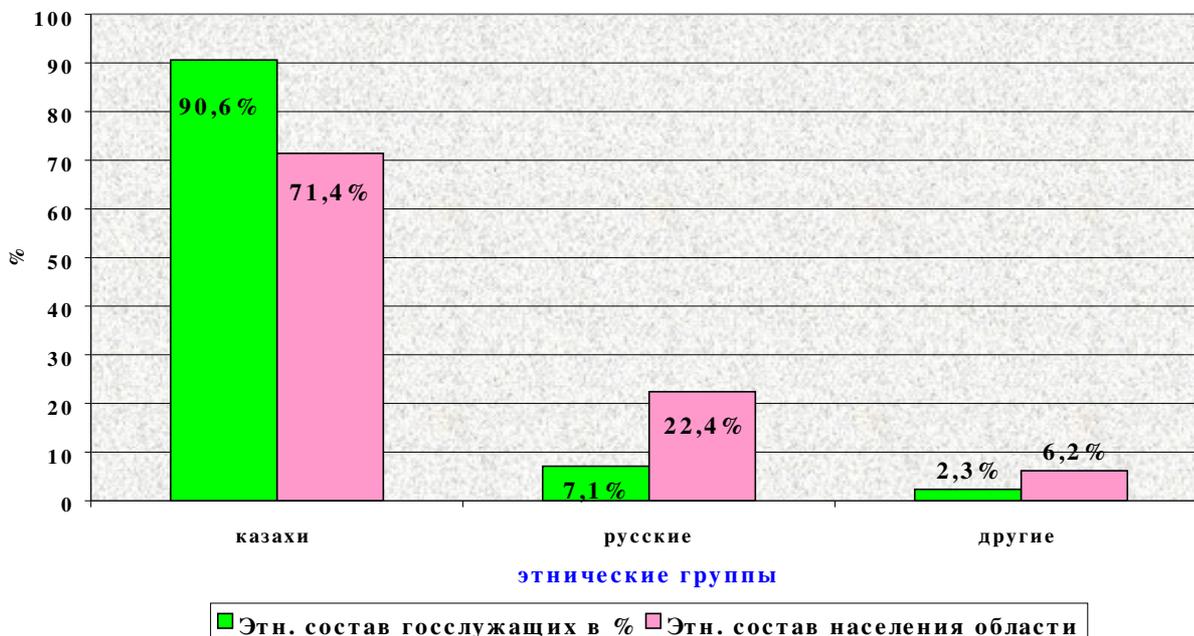
этнические группы

■ Этн. состав госслужащих ЮКО в %    ■ Этн. состав населения ЮКО в %

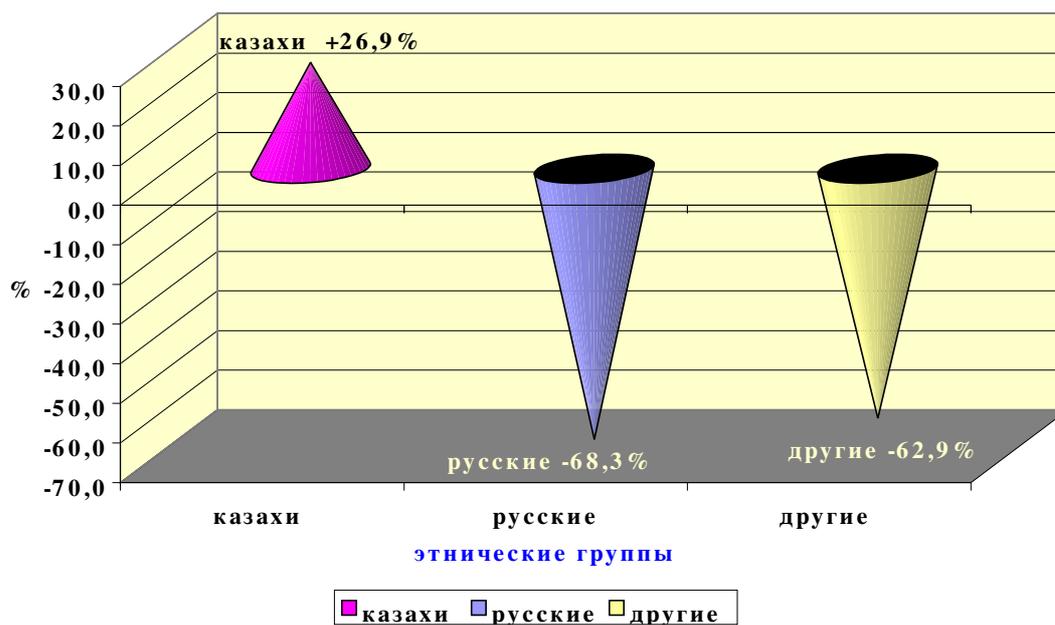
**Сальдо превышения/недостатка в % представителей различных этнических групп среди государственных служащих ЮКО относительно их доли в этническом составе населения области**



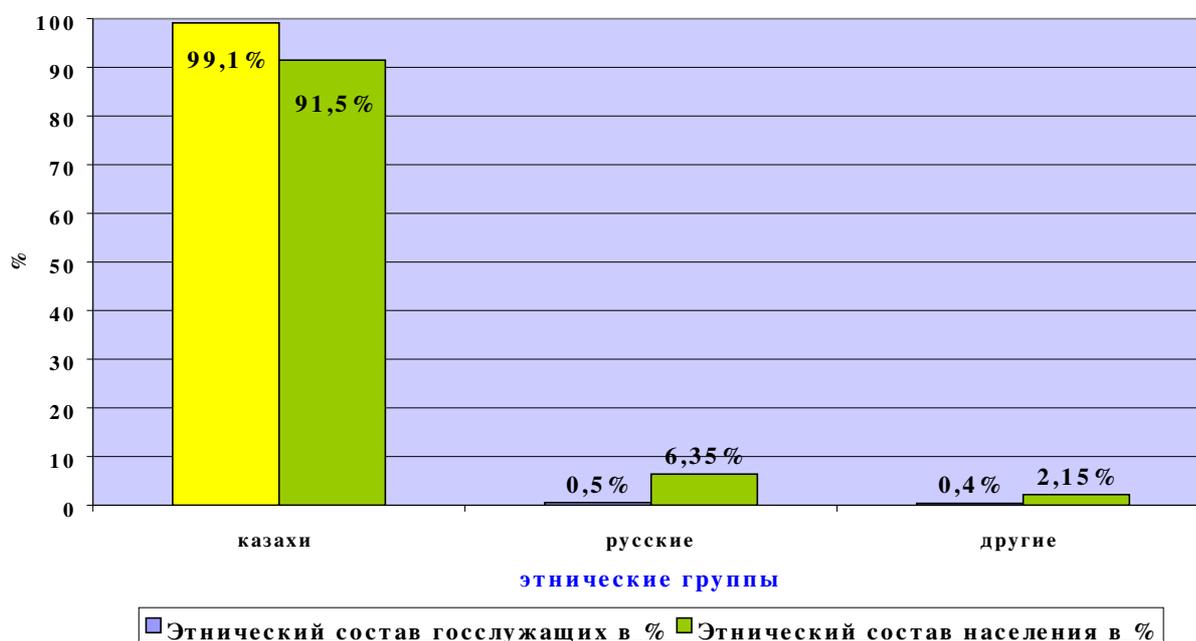
**Этнический состав государственных служащих Западно-Казахстанской области в % и соотношение с этническим составом населения области**



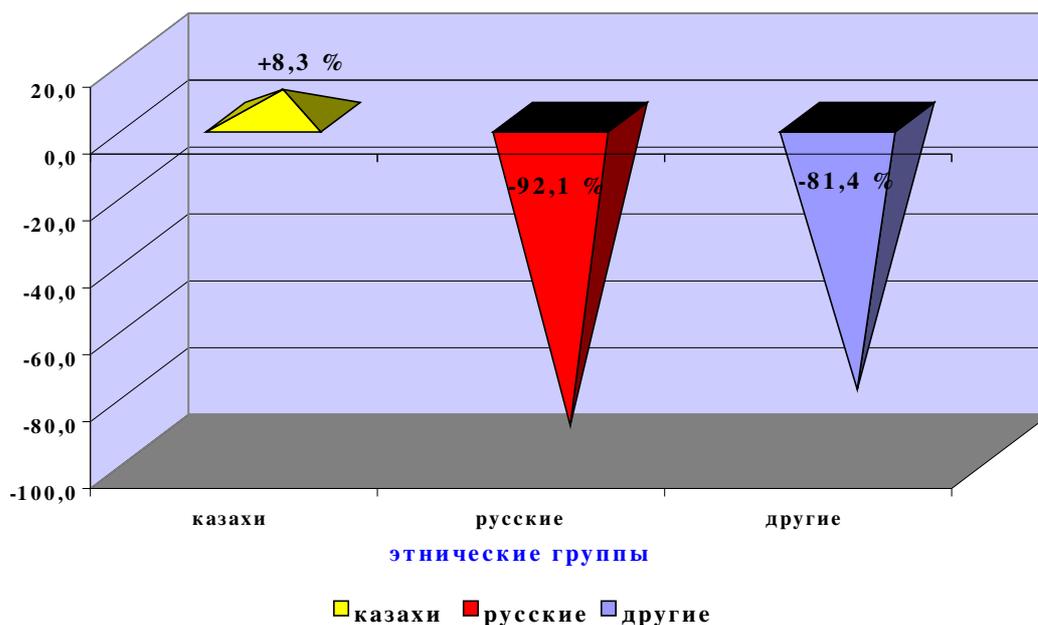
**Сальдо превышения/недостатка в % представителей различных этнических групп среди государственных служащих области относительно их доли в этническом составе области**



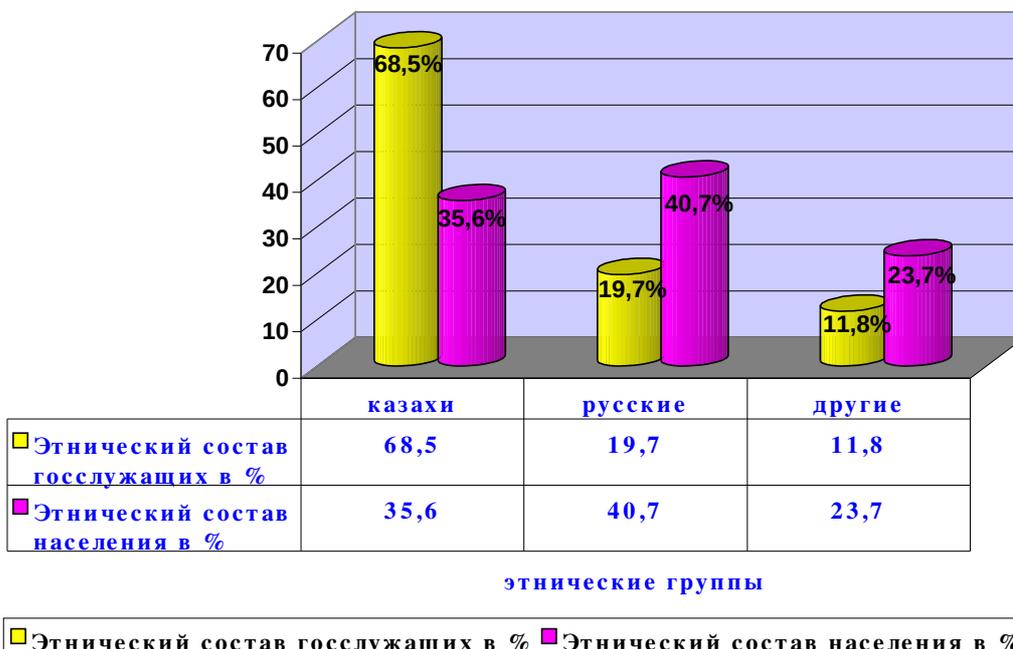
**Этнический состав госслужащих Атырауской области и соотношение с этническим составом населения области в %**



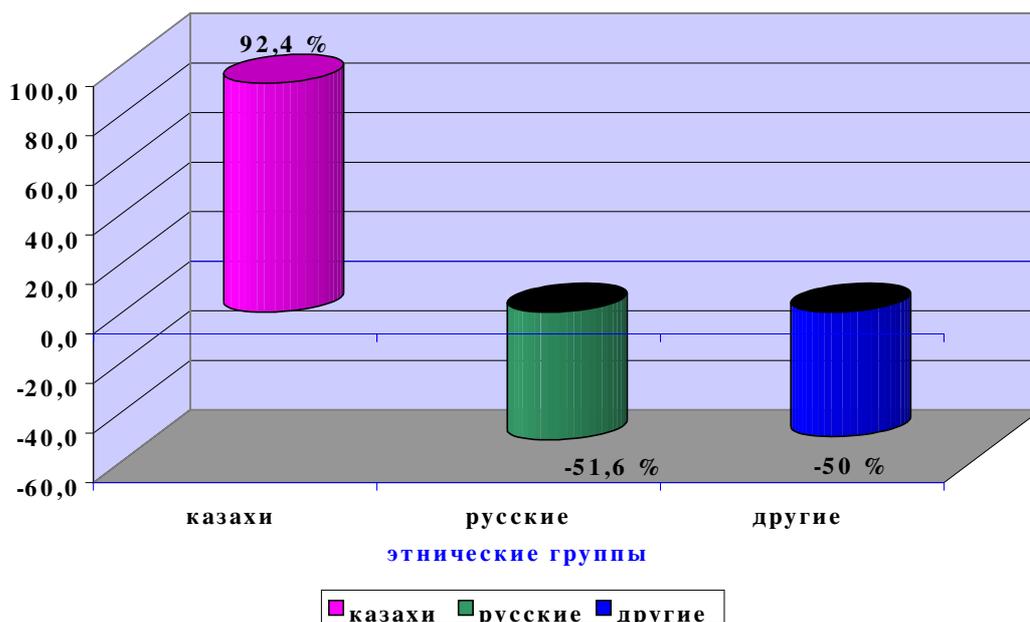
**Сальдо превышения/недостатка представительства различных этнических групп в % среди государственных служащих Атырауской области относительно их доли в этническом составе области**



**Этнический состав госслужащих Костанайской области в % и соотношение с этническим составом населения области**



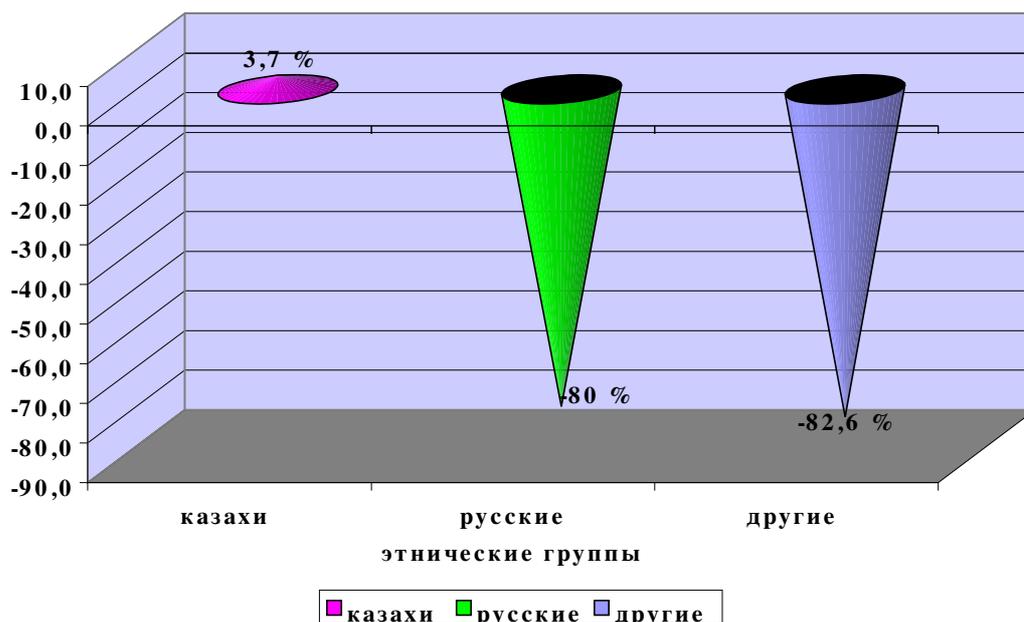
**Сальдо превышения/недостатка в % представителей различных этнических групп среди госслужащих области относительно их доли в этническом составе населения Костанайской области**



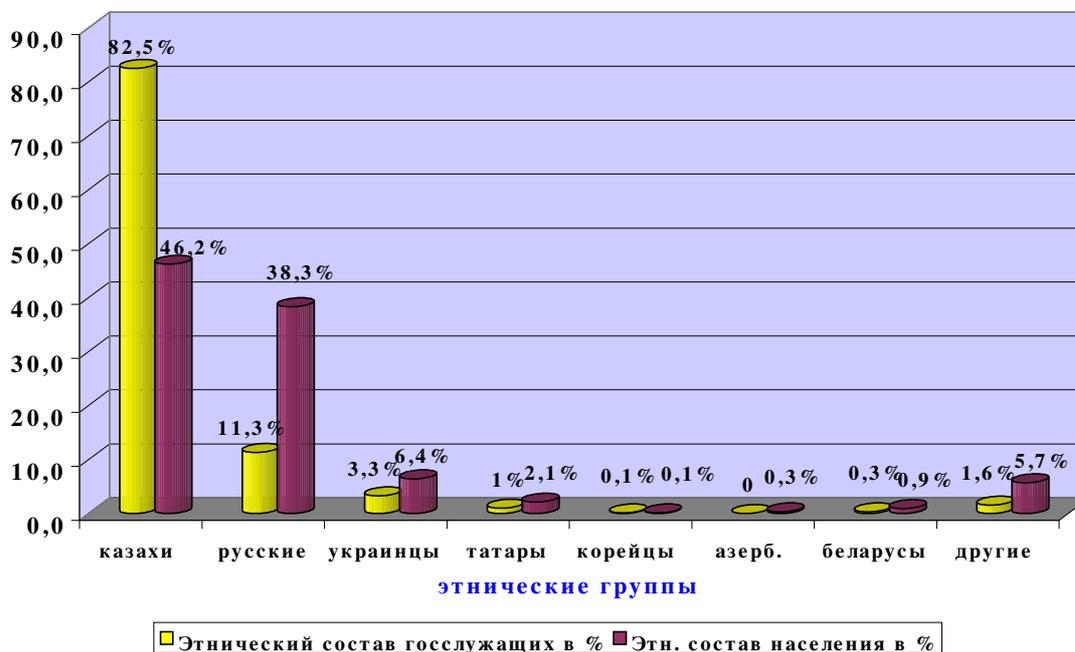
**Этнический состав госслужащих Кызылординской области в % и соотношение с этническим составом населения области**



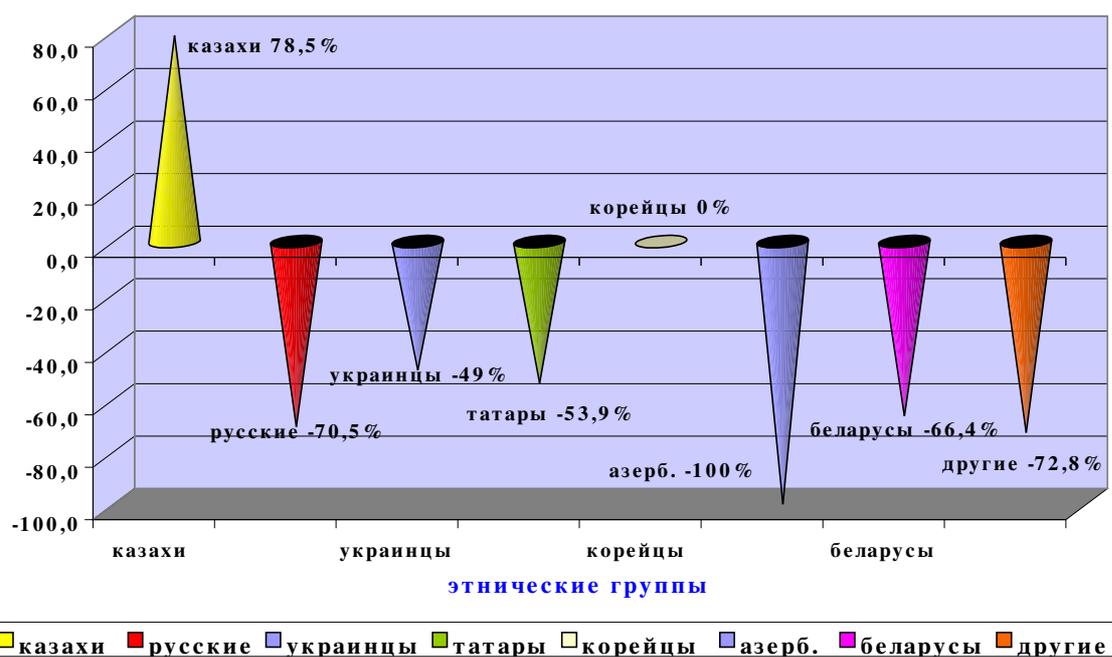
**Сальдо превышения/недостатка в % представителей различных этнических групп среди госслужащих Кызылординской области относительно их доли в этническом составе области**



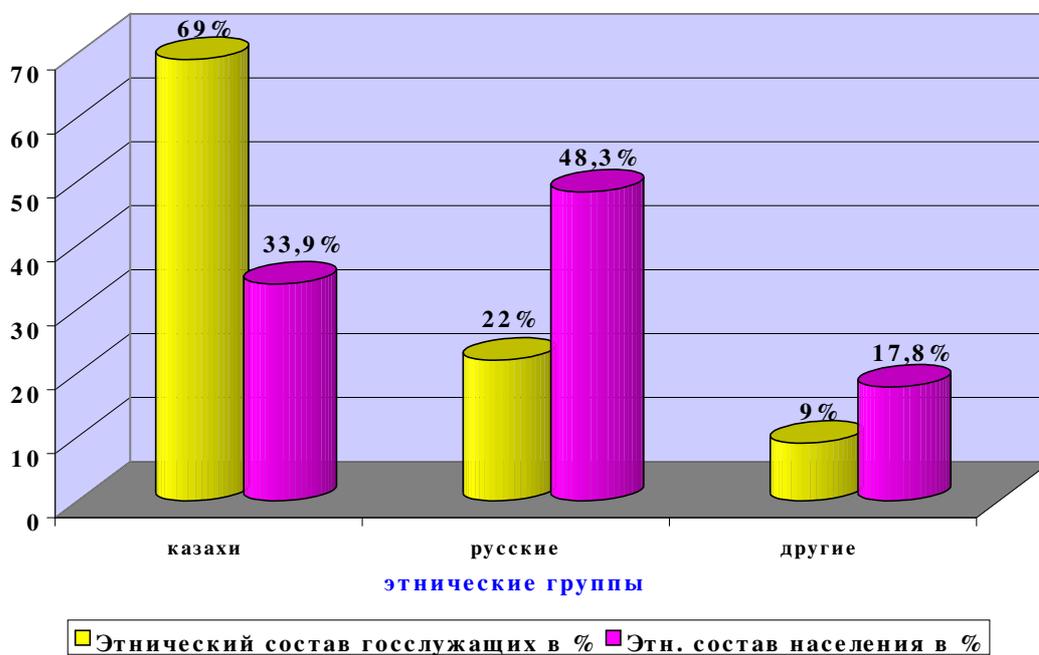
**Этнический состав госслужащих Павлодарской области и соотношение с этническим составом населения области в %**



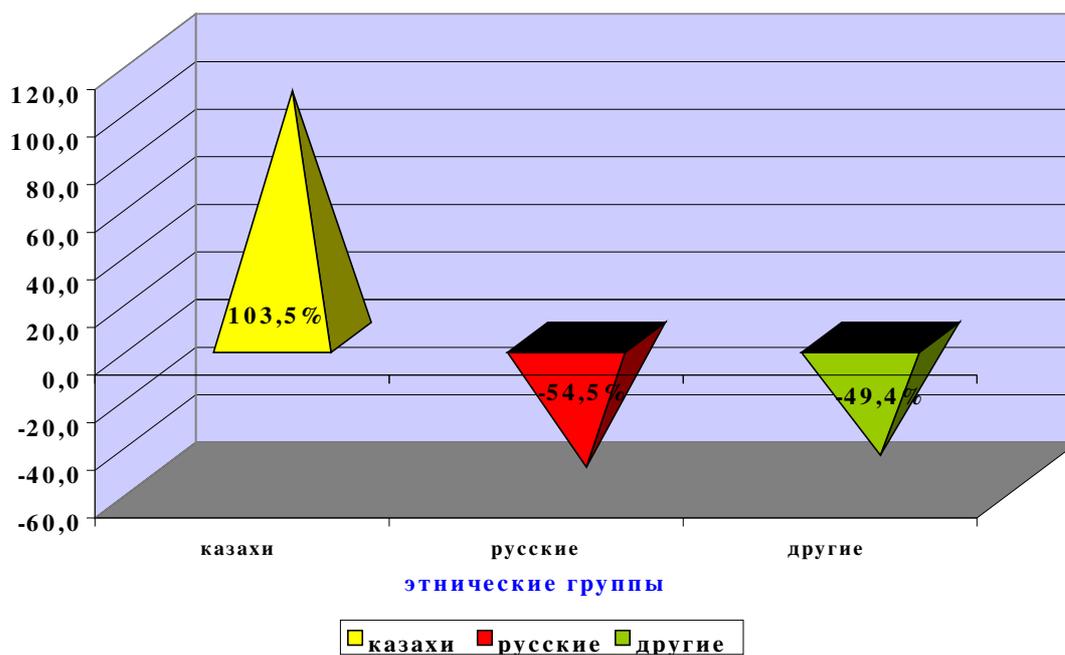
**Сальдо превышения/ недостатка представительства этнических групп среди государственных служащих Павлодарской области в %**



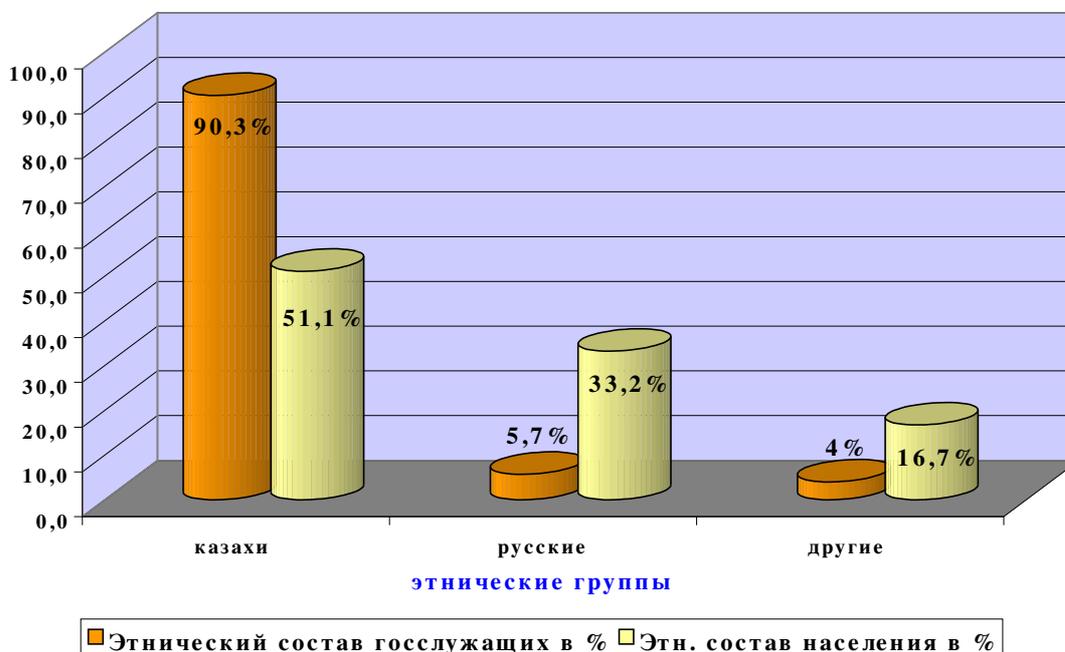
**Этнический состав госслужащих Северо-Казахстанской области и соотношение с этническим составом населения области в %**



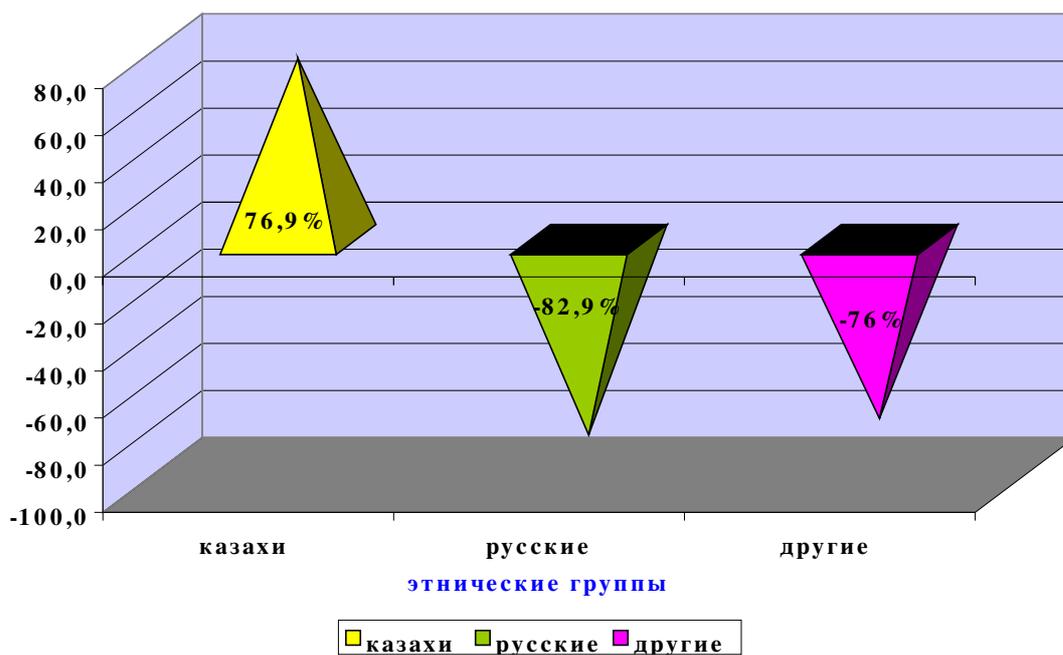
Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп среди госслужащих Северо-Казахстанской области в %



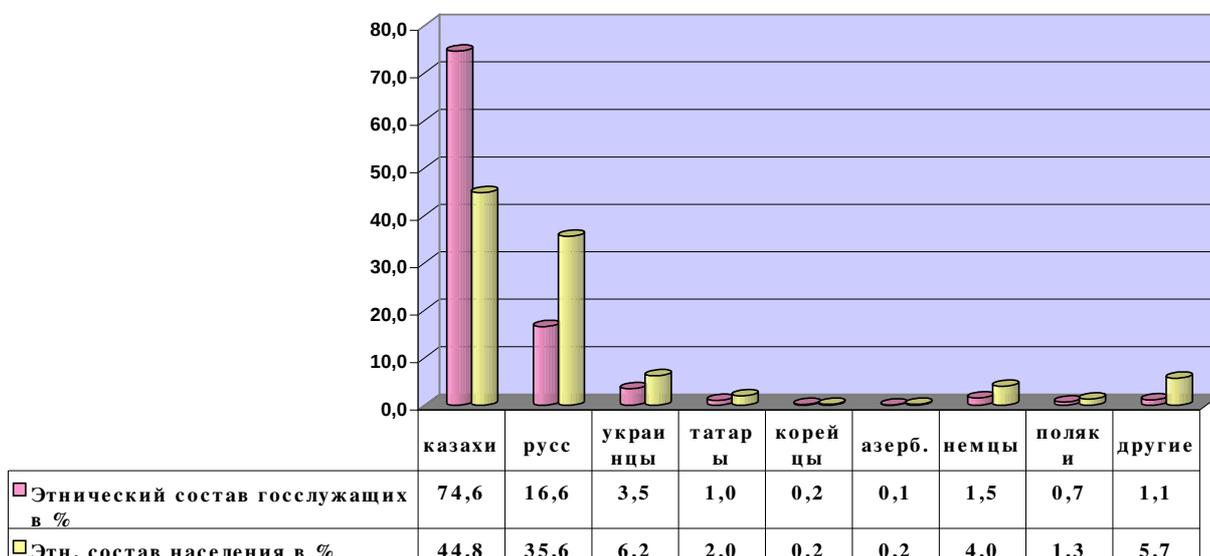
Этнический состав госслужащих г.Алматы и соотношение с этническим составом населения города



Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп среди госслужащих г.Алматы в %

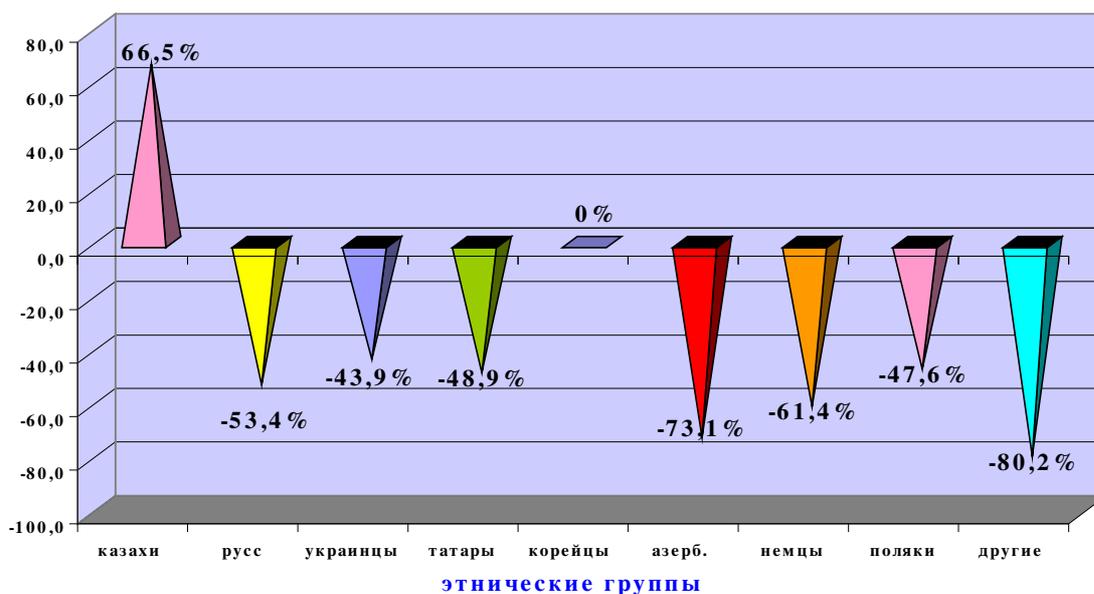


Этнический состав госслужащих Акмолинской области и соотношение с этническим составом населения области

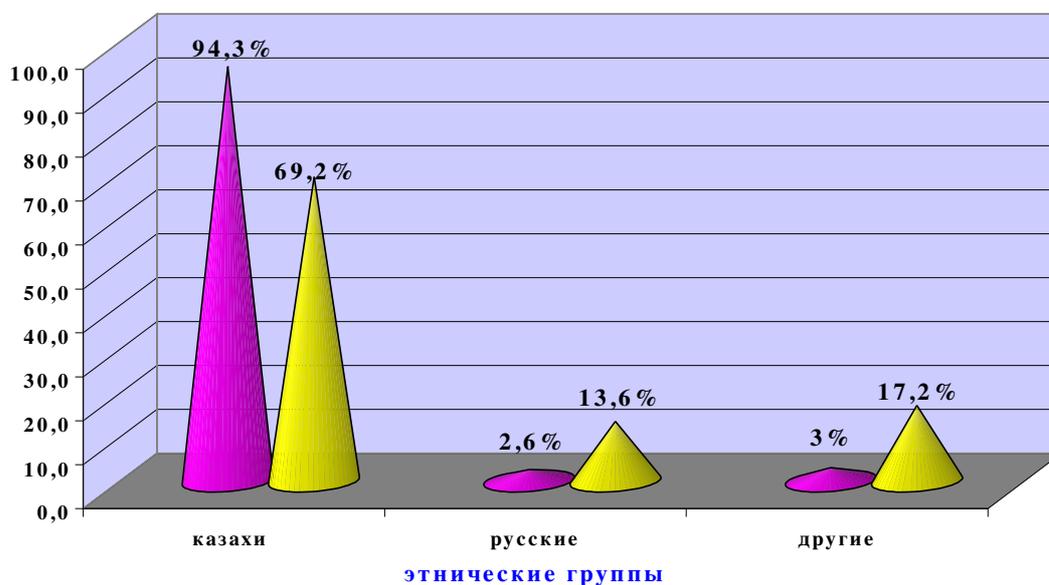


Этнический состав госслужащих в % Этн. состав населения в %

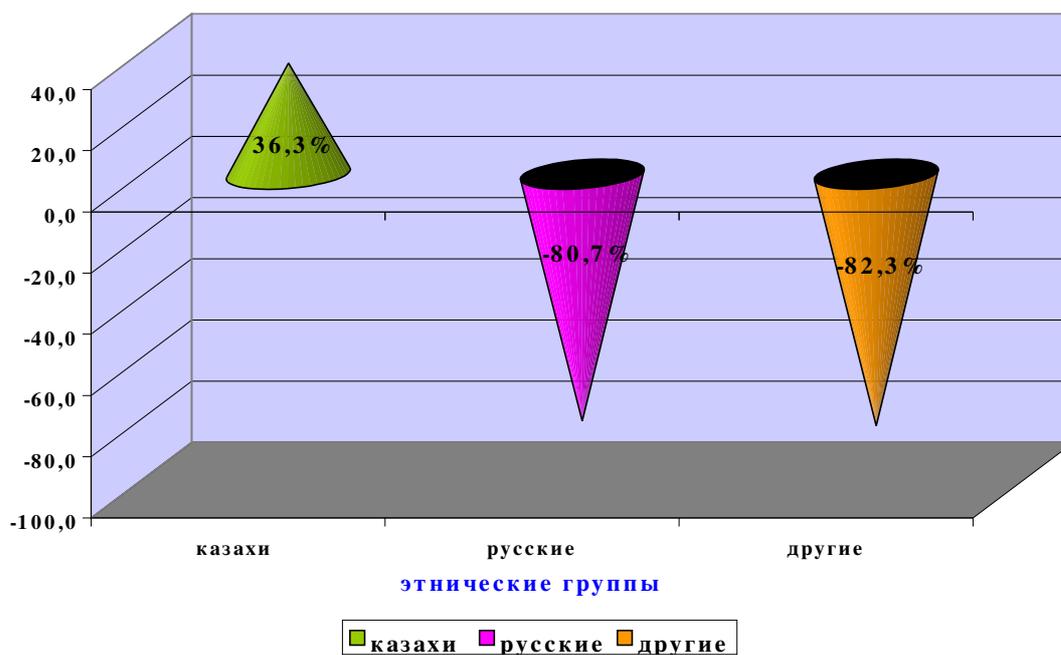
**Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп среди госслужащих Акмолинской области в %**



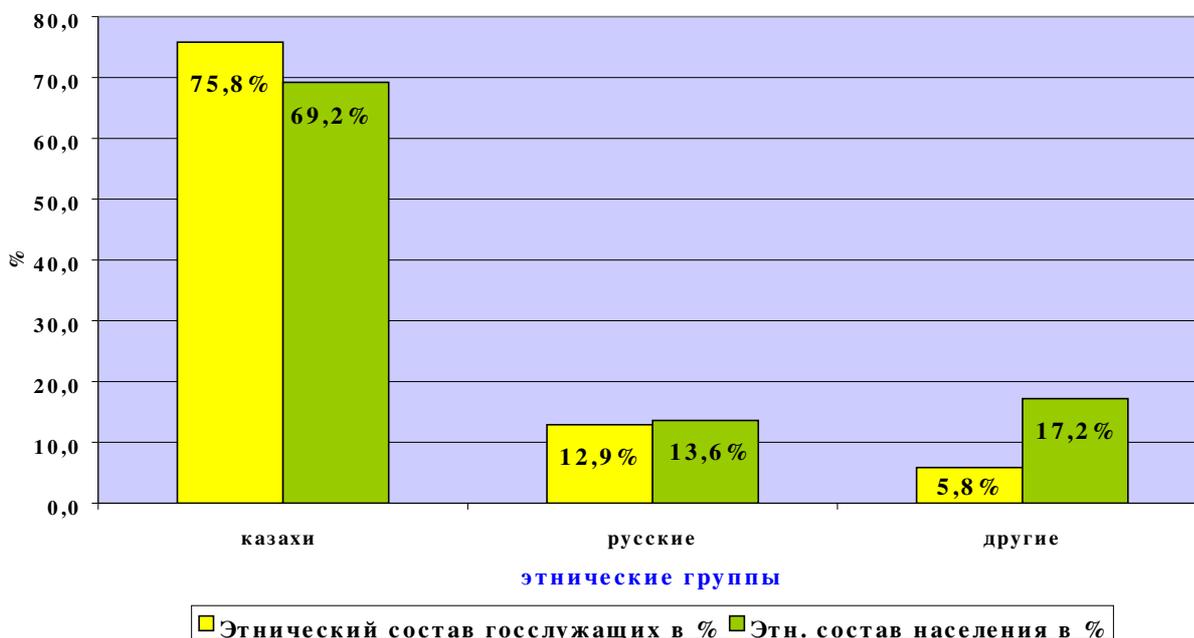
**Этнический состав госслужащих Жамбылской области и соотношение с этническим составом области в %**



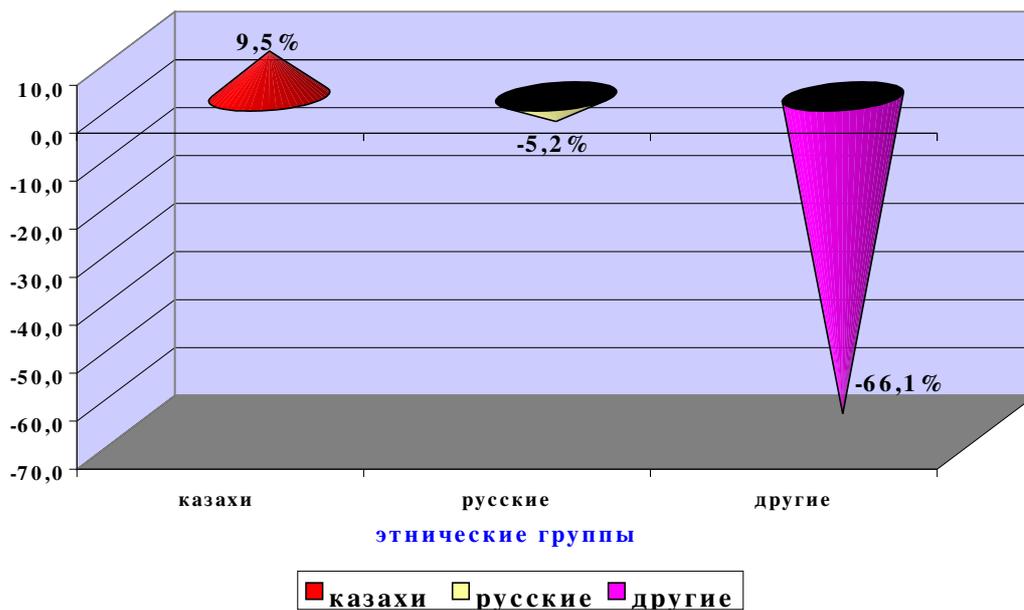
**Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп среди госслужащих Жамбылской области в %**



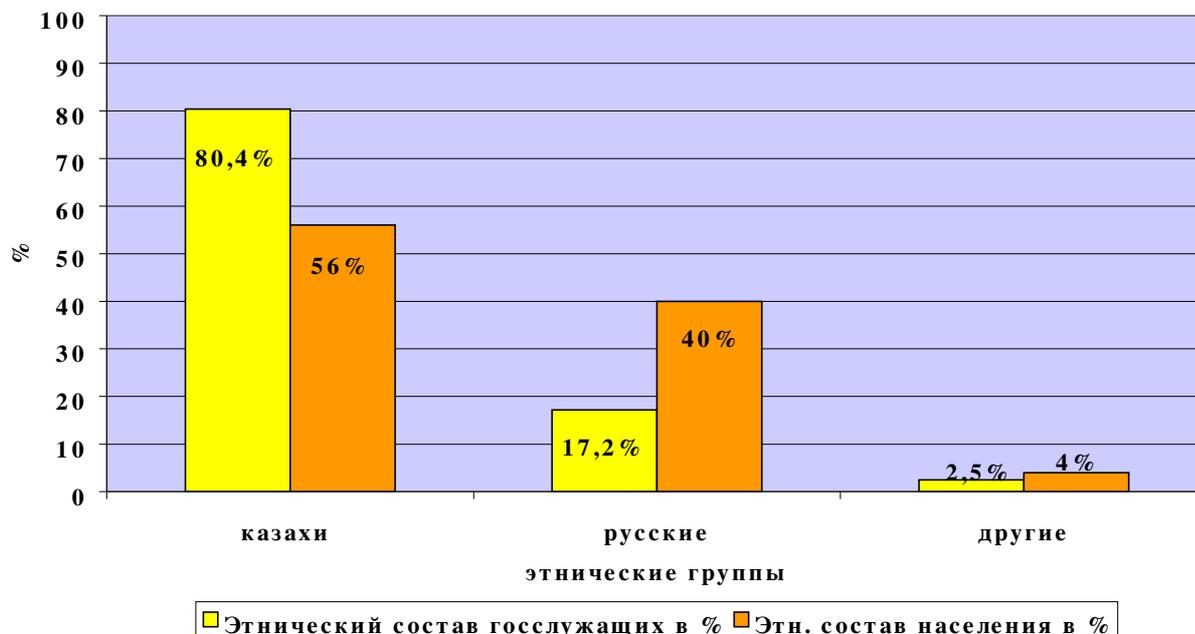
**Этнический состав госслужащих Карагандинской области и соотношение с этническим составом населения области в %**



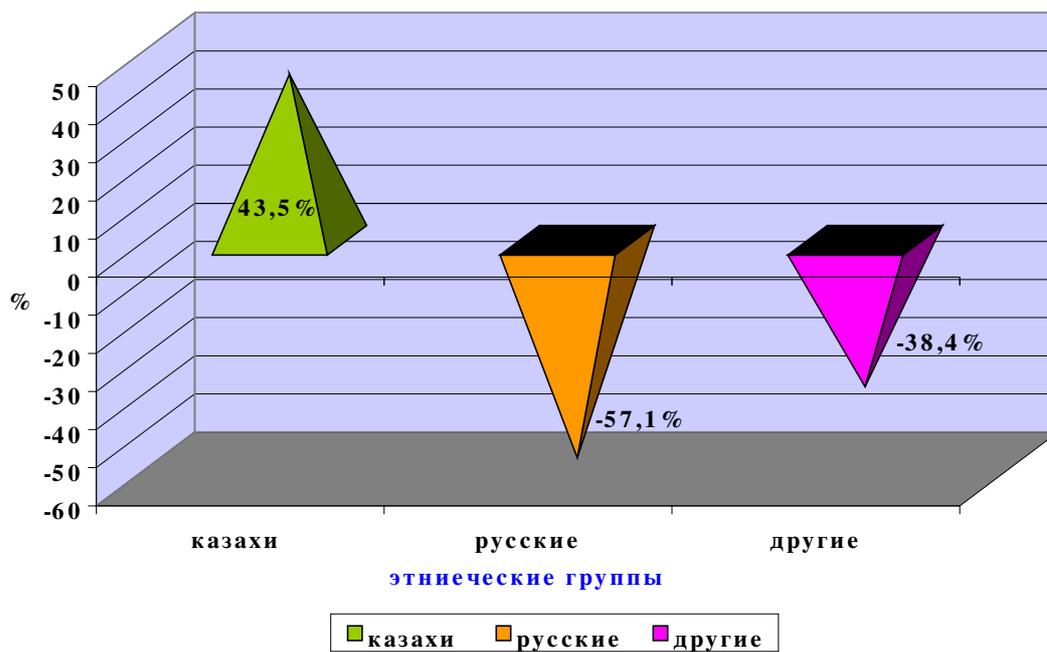
**Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп среди госслужащих Карагандинской области в %**



**Этнический состав госслужащих Восточно-Казахстанской области и соотношение с этническим составом населения области**



Сальдо превышения/недостатка представительства этнических групп в % среди госслужащих Восточно-Казахстанской области



### 2.1.2. Представительство этнических меньшинств в высших и местных представительных органах власти РК

По итогам состоявшихся в марте 1994г. выборов Верховного Совета РК русские получили 21%, тогда как казахи – 58% депутатских мест. На внеочередных выборах 1995г. в нижнюю палату Мажилиса было избрано 43 казаха, 20 русских и 4 депутата других национальностей. Доля русских среди депутатов составляла около 30%. По результатам выборов в верхнюю палату парламента в 1995г. депутатами стали 32 казаха, 13 русских (около 30%), один уйгур и один украинец. На выборах 1999г. в верхнюю палату парламента (Сенат) были избраны 14 казахов, ни одного русского и два представителя других этносов. В то же время 2 русских были назначены непосредственно Президентом РК по соответствующей квоте в 7 сенаторов. В нижнюю палату (Мажилис) на выборах 1999г. были избраны 58 казахов и 19 русских. В составе Мажилиса, избранного в октябре 2004г., 78% депутатов составили казахи и 22% – русские и представители других национальностей. В действующем составе нижней палаты парламента, избранном в августе 2007г., представлены 82 казаха (77%), 17 русских (16%), 2 немца и по одному белорусу, балкарцу, корейцу, украинцу, узбеку и уйгуру. По результатам внеочередных выборов в Мажилис РК в январе 2012г. этнический состав депутатов представлен следующим образом: казахи – 76 чел. (71%), русские – 23 чел. (21%), немцы – 2 чел. (1,9%), украинцы – 1 чел. (0,9%), корейцы – 1 чел. (0,9%), татары – 1 чел. (0,9%), чеченцы – 1 чел. (0,9%), уйгуры – 1 чел. (0,9%), узбеки – 1 чел. (0,9%). Поскольку большинство мест по партийному списку принадлежит НДП «Нур-Отан», необходимо отметить, что на последних выборах руководством партии был учтен замечания о несбалансированном составе Мажилиса прошлого созыва, поэтому в новом составе помимо депутатов по квоте АНК, в партийном списке присутствуют представители этнических меньшинств. Заметно снизилась доля казахов с 77% до 71%, доля депутатов из славянских этнических групп в Мажилисе (22%) практически полностью соответствует их соотношению в этническом составе населения страны (24,78%), вместе с тем необходимо отметить, что малые народы совокупно недостаточно представлены.

В местных представительных органах власти, где выборы проводится по мажоритарному принципу, одномандатным округам, ситуация представляется несколько схожей с ситуацией в исполнительных органах власти, т.е. состав депутатов представляется не совсем сбалансированным. Опрошенные эксперты не связывают такое положение с использованием административных ресурсов или давлением со стороны органов власти. Низкий уровень политического участия представителей этнических меньшинств во многом объясняется общей апатией и активной деятельностью политических партий.

Например, Среди 50 депутатов Маслихата ЮКО V созыва подавляющее большинство составляют казахи – 48 чел., национальные меньшинства представлены лишь двумя узбеками. Остальные этнические группы среди депутатов Маслихата ЮКО не представлены. Характерно, что в прошлом IV созыве узбеки были представлены 4 депутатами, т.е. их количество существенно сократилось. Таким образом, казахи составляют 96% от общего числа депутатов, а узбеки всего 4%. Национальный состав ЮКО по данным Агентства по статистике РК на начало 2011г. был представлен большинством казахов в 70%, остальные крупные диаспоры представлены узбеками 17,5%, русскими 6%, таджиками 1,2% и азербайджанцами – 1,3%. Среди 29 депутатов Шымкентского городского Маслихата 25 являются этническими казахами, двое корейцами, один узбеком и один уйгуром. Таким образом, казахи составляют 86% от всех депутатов. В новом созыве представительство национальных меньшинств увеличилось на одного депутата. Вместе с тем этнический состав Шымкента является более разнообразным - казахи составляют большинство населения областного центра 58%, среди других крупных этнических групп: русские – 19%, узбеки – 15%, азербайджанцы – 2% и турки – 2%. В предыдущем IV созыве национальные меньшинства были представлены тремя депутатами, среди которых было двое узбеков и одна русская.

В Северо-Казахстанской области среди 31 депутата, избранного в Маслихат области, только шесть русских, остальные шесть депутатов представляют другие этнические группы по одному депутату – поляков, курдов, азербайджанцев, украинцев, греков, немцев.

В Костанайской области из 36 депутатов областного Маслихата казахи составляют 47%, русские – 40%. В Маслихате г.Костанай из 20 депутатов казахи составляют 60%, русские – 30%, также представлены по одному украинцу и армянину.

В Павлодарской области из 32 депутатов областного Маслихата 24 (75%) – казахи, 2 русские (6%), 2 украинцы, 2 татары, 1 поляк и 1 узбек. При этом русские в области составляют 38,3% населения. В Маслихате г.Павлодара из 25 депутатов 16 (64%) – казахи, 8 (30%) – русские, 1 армянин. При этом русские составляют 45% населения города, тогда как казахи – 38%.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Примерно схожая картина репрезентативности различных этнических групп и по остальным регионам Казахстана, казахи доминируют во всех представительных органах власти на уровне областей и областных центров вне зависимости от их доли в структуре населения того или иного региона.

- Право на условия сохранения и развития самобытности меньшинств;
- Гражданское и политическое равноправие;
- Национальная самоидентификация;
- Уважение к достоинству;
- Признание правосубъектности и равенство перед законом;
- Право на равную защиту закона;
- Использование родного языка;
- Участие в политической и экономической жизни страны;
- Использование своей культуры;
- Право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование;
- Исповедание своей религии и отправление религиозных обрядов;
- Использование своего родного языка в частной жизни и публично;
- Участие в культурной, религиозной, социальной, экономической и общественной жизни государства;
- Право участия в принятии решений на национальном и региональном уровнях;
- Свобода осуществлять свои права как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без дискриминации;
- Право устанавливать и поддерживать мирные контакты с другими членами своей группы как внутри страны, так и за рубежом.

## 2.2. Предупреждение дискриминация в исправительных учреждениях

Представители этнических меньшинств и иностранные граждане. Иностранные граждане разделены на две категории при распределении их для отбывания наказания в то или иное ИУ (здесь и далее – исправительное учреждение). Так называемые граждане ближнего зарубежья отбывают наказание наравне с гражданами РК в тех же ИУ, как правило, в регионах по месту совершения преступления. Между тем, граждане дальнего зарубежья отбывают наказание в отдельных ИУ, и их число ограничено. Можно предполагать, что причиной этого является владение или не владение местными языками, а не возможность предоставить гражданам дальнего зарубежья лучшие\худшие условия содержания.

Содействие в документировании иностранных осужденных. Ряд иностранных граждан, содержащихся в ИУ РК, не имеют в своих личных делах документов, удостоверяющих их личность, надлежащего образца с фотографией, позволяющим им после освобождения покинуть территорию РК на законных основаниях. Ряд осужденных прибывают со справками без фотографий либо другими эрзац документами. В этой связи работа ИУ с консульскими учреждениями должна быть усилена.

Содействие в поддержании связей с родиной и консульскими учреждениями. Систематически нарушается норма об информировании консульских учреждений соответствующих государств об прибытии в учреждение осужденных и следственно-арестованных граждан иностранных государств. На этот счет департамент консульской службы МИД РК направлял соответствующее письмо в КУИС МЮ РК, однако, положение существенно не меняется в лучшую сторону.

Согласно Закона РК «О языках» и «О порядке обращения физических и юридических лиц», физические лица имеют право обращаться в государственные органы на родном языке, а также получать и отправлять письменную корреспонденцию на родном языке. Однако, на практике в силу необходимости проверки корреспонденции осужденных сотрудниками спец. отделов ИУ, они лишены такой возможности, поскольку ИУ не располагают возможностями

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
привлекать переводчиков или иметь соответствующий штат. То же самое касается подачи жалоб в надзорные и другие органы. Немалая часть осужденных из ближнего зарубежья плохо владеют местными языками РК, имеют достаточно низкий интеллектуальный и образовательный уровень.

Возможность отбывания дальнейшего наказания на родине также сопряжена с бюрократическими проволочками, поскольку решения принимаются на уровне генеральных прокуратур соответствующих государств. Несмотря на то, что со многими странами имеются двусторонние и многосторонние соглашения о возможности дальнейшего отбывания наказания, зачастую страны происхождения под теми или иными предлогами стараются этого избежать. Среди называемых причин отказа в принятии собственных граждан наиболее часто в качестве причины называется отсутствие финансовых средств для этапирования, а также, что звучит довольно странно, «опасность этих граждан для безопасности их страны».

### **2.3. Право создавать свои собственные ассоциации и обеспечивать их функционирование**

В Казахстане, согласно переписи населения 1999г., проживают 130 национальностей - 35 из них ассоциированы в соответствии с Законом РК "Об общественных объединениях" в 365 национально-культурных объединений по всей стране, из них 31 - члены Ассамблеи Народа Казахстана и Совета АНК.

В качестве консультативно-совещательного органа при главе государства была создана Ассамблея Народа Казахстана (при создании именовалась Ассамблея народов Казахстана) в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995г. 20 октября 2008г. Президентом страны был подписан Закон «Об Ассамблее народа Казахстана», который определяет нормативные и правовые основы ее деятельности. Закон определил статус, порядок формирования и организацию работы Ассамблеи народа Казахстана, направленных на реализацию государственной национальной политики, обеспечение общественно-политической стабильности в Республике Казахстан и повышение эффективности взаимодействия государственных и гражданских институтов общества в сфере межэтнических отношений. В соответствии с законом Ассамблея народа Казахстана это – учреждение без образования юридического лица, образуемое Президентом Республики Казахстан, способствующее разработке и реализации государственной национальной политики. Целью Ассамблеи является обеспечение межэтнического согласия в Республике Казахстан в процессе формирования казахстанской гражданской идентичности и конкурентоспособной нации на основе казахстанского патриотизма, гражданской и духовно-культурной общности народа Казахстана при консолидирующей роли казахского народа. Президент Республики Казахстан: образует и реорганизует Ассамблею; определяет направления деятельности Ассамблеи; назначает и освобождает от должности руководящих должностных лиц Ассамблеи; созывает Сессию Ассамблеи; осуществляет иную деятельность в соответствии с Конституцией и законами Республики Казахстан. Первому Президенту Республики Казахстан - Лидеру Нации принадлежит право пожизненно возглавлять Ассамблею народа Казахстана. Структуру Ассамблеи составляют Сессия Ассамблеи, Совет Ассамблеи, Секретариат Ассамблеи, ассамблеи областей (города республиканского значения, столицы). Состав Ассамблеи и ассамблей областей (города республиканского значения, столицы) формируется из числа граждан Республики Казахстан - представителей этнокультурных и иных общественных объединений, представителей государственных органов и иных лиц с учетом их авторитета в обществе. В настоящее время Ассамблея имеет в своем составе 382 членов.

### **2.4. Использование родного языка в частной жизни и публично, использование своей культуры**

Газеты и журналы выпускаются на 15-ти языках, радиопередачи выходят на 8-ми, а телепередачи на 7 языках. В Казахстане зарегистрировано 8 248 средств массовой информации (активно действуют 2513 СМИ), 212 электронных средств массовой информации, распространяются 2392 средств массовой информации иностранных государств. 85% СМИ являются неправительственными. Владельцами 159 СМИ являются общественные ассоциации, 11 изданий принадлежат политическим партиям и движениям и 10 религиозным организациям. Большинство СМИ выходят на русском языке. Кроме основных языков (казахского и русского), СМИ выходят на украинском, польском, немецком, корейском, уйгурском, турецком, дунганском и других языках. СМИ этнических меньшинств получают финансовую

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
поддержку от правительства. Общий тираж СМИ, выходящих на национальных языках (без учета казахских и русских СМИ), превышает 80 тысяч экземпляров.

Действующее национальное законодательство гарантирует равенство перед законом и обеспечение равенства прав в доступе к правосудию и при обращении в государственные органы. Так, при рассмотрении дел в судах по уголовным делам государство гарантирует обеспечение перевода на национальные языки материалов дела и заявлений сторон. На деле же, суды не обладают необходимыми штатными и материальными ресурсами для обеспечения такого перевода даже на государственном и русском языках. Поэтому для обеспечения перевода привлекаются волонтерские ресурсы. В отношении этнических меньшинств судьи нередко обращаются в национально-культурные центры и т.п. за помощью в переводе, при этом услуги таких переводчиков не оплачиваются государством. Согласно закона о языках, письменные обращения в государственные органы могут подаваться на любом языке и должны быть рассмотрены в установленный законом срок. По мнению экспертов и опрошенных представителей этнических меньшинств, им не известны случаи когда граждане обращались письменно в государственные органы на иных языках кроме государственного или русского. При этом по закону государственные органы на их усмотрение могут давать письменные ответы на языке обращения или на государственном языке. Представители этнических меньшинств утверждают, что нередко на обращения на русском языке они получают официальные ответы только на государственном языке. Ряд государственных органов в этих случаях практикуют письменные ответы на государственном языке с предоставлением перевода на русском языке. Несмотря на то, что большинство представителей этнических меньшинств уверены в том, что русский язык обладает *статусом официального* в РК, Конституция РК не указывает на какой-либо статус русского языка в качестве официального. П. 2 Статьи 7 Конституции РК определяет, что «В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык». Конституционный Совет РК своим Постановлением от 8 мая 1997 года № 10/2 разъясняет, что «Данная конституционная норма понимается однозначно, что в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени, одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств», но это также не является приданием какого-либо статуса языку. Поэтому можно утверждать, что юридический статус русского языка не определен, законодательство определяет лишь возможность его использования наравне с государственным. Ряд критиков утверждает, что русский язык де-факто занимает очень большое место в социально-экономической жизни страны, поэтому государственный язык нуждается в большей защите, чем русский. Опрошенные эксперты и представители меньшинств утверждают, что в государственных органах в основном имеется доступ ко всей необходимой информации как на государственном, так и на русском языке. Определенные проблемы возникают с содержанием и полнотой визуальной информации, вывесок, всевозможных бланков и форм, необходимых для заполнения. В этом контексте нередки случаи отсутствия какой-либо дублирующей информации на русском языке, что представители меньшинств, не владеющие государственным языком, расценивают как нарушение их прав на получение необходимой информации.

В сфере **образования** действует 88 средних образовательных школ, в которых обучение полностью ведется на узбекском, таджикском, уйгурском и украинском языках. В 108 средних образовательных школах языки 22 этносов Казахстана преподаются в качестве самостоятельного предмета. Кроме того, открыто 195 специализированных лингвистических центров, где не только дети, но и взрослые могут изучать языки 30-ти этносов.

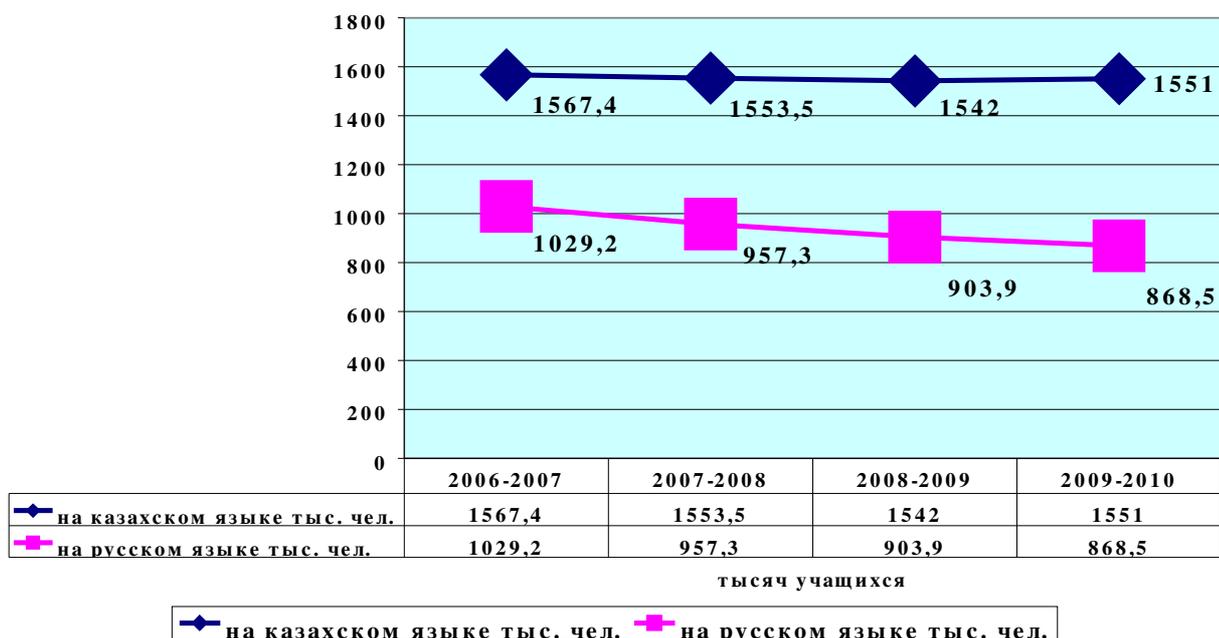
В сфере культуры, кроме казахских и русских театров, в стране работают еще четыре национальных театра – узбекский, уйгурский, корейский и немецкий. Все национальные театры финансируются из государственного бюджета.

По анализу численности учащихся в дневных средне образовательных школах страны за 2006-2010гг. можно констатировать заметное снижение доли учащихся на русском языке (примерно на 16%), что в определенной мере связано с изменением этнической структуры населения и уменьшением численности и доли славянского населения в РК в целом. Вместе с тем за анализируемый период наблюдается снижение количества учащихся на узбекском (примерно на 3%) и уйгурском (примерно на 10%) языках, хотя численности этих этнических групп и их доля в этнической структуре населения страны не уменьшилась. Уменьшилось также количество учащихся на казахском языке (примерно на 0.2%). Статистические данные предоставлены Агентством РК по статистике за 2010г.<sup>154</sup>

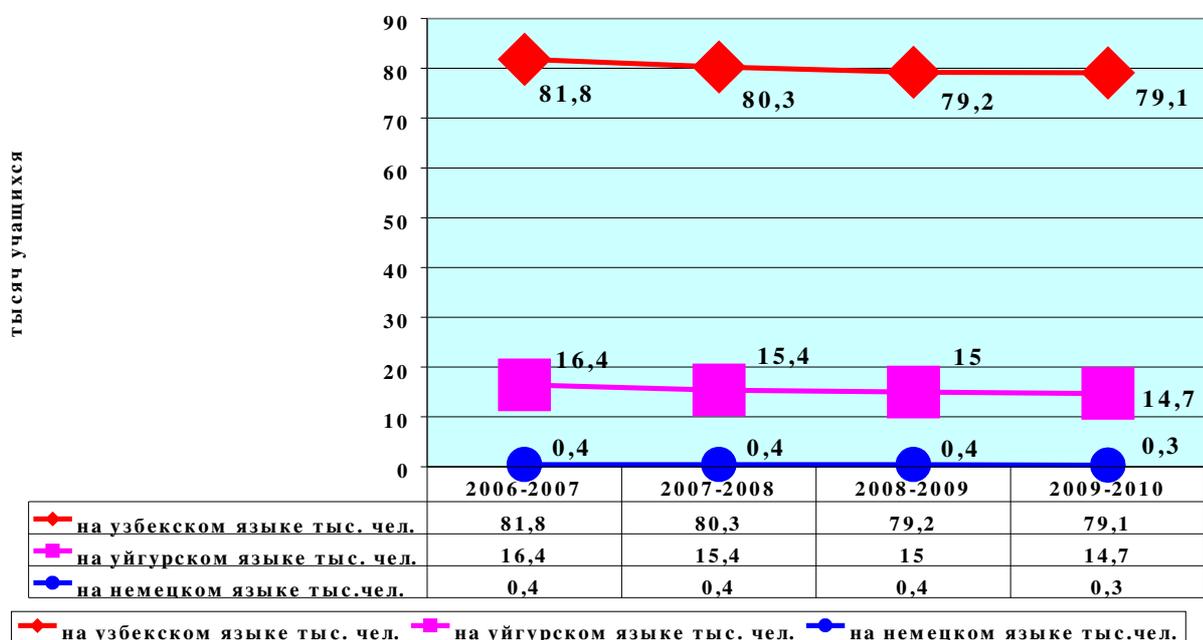
---

<sup>154</sup> Регионы Казахстана в 2010г. \ Агентство РК по статистике. 2011г.

**Распределение численности учащихся в дневных школах по казахскому и русскому языкам обучения**

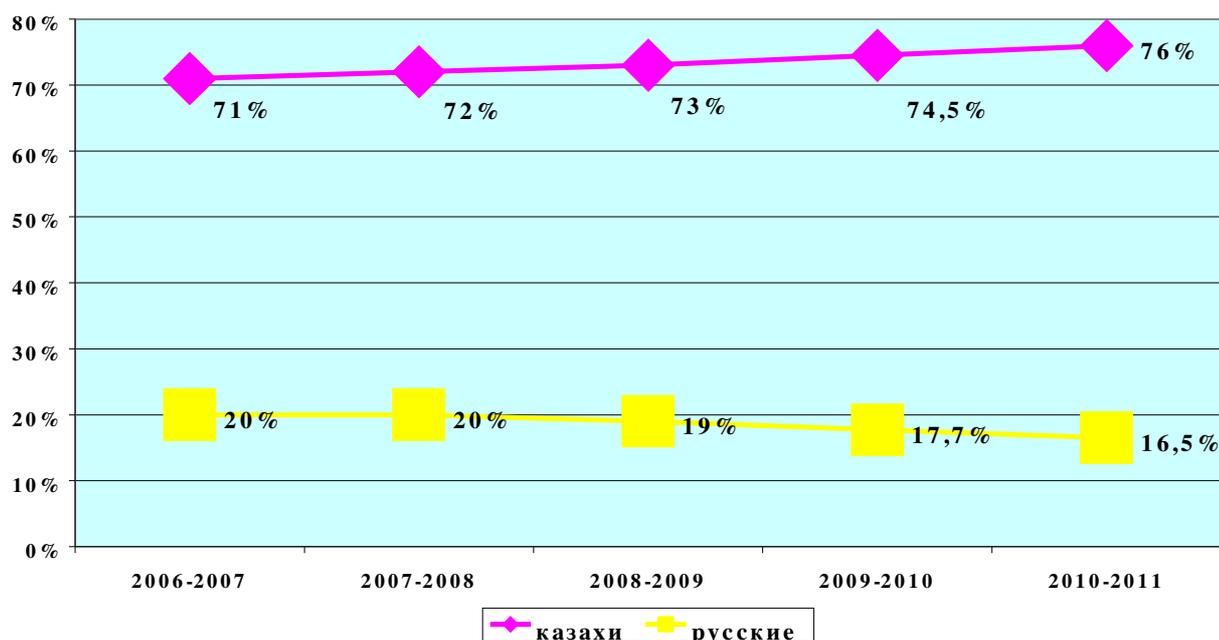


**Распределение численности учащихся в дневных школах по узбекскому, уйгурскому и немецкому языкам**

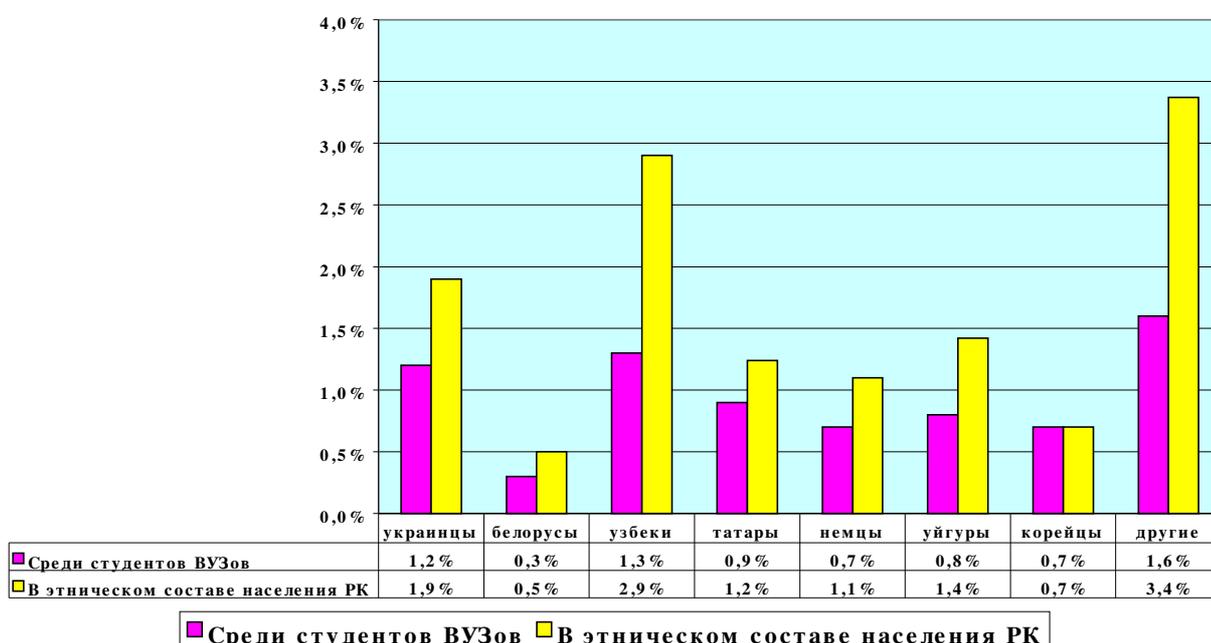


Уровень рождаемости среди узбеков и уйгуров достаточно высокий, естественный прирост в 2010г. среди казахов – 19,96, среди узбеков – 26,66, среди уйгуров – 19,14 на 1000 чел. Относительно высокий прирост демонстрируют немцы – 11,82 на 1000 чел. Среди этнических групп, демонстрирующих отрицательный прирост: русские – минус 1,88, украинцы – минус 15,58, татары – минус 0,06. Остальные этнические группы показывают относительно высокий уровень естественного прироста – 12,6 на 1000 чел.

**Национальный состав студентов высших учебных заведений на начало учебного года**



**Национальный состав студентов высших учебных заведений на начало учебного года в 2010г.**



В высших учебных заведениях РК на дневной, вечерней и заочной форме обучения за последние пять лет с 2006г. наблюдается незначительное снижение доли обучающихся представителей этнических меньшинств, за исключением русских, чья доля снизилась на 3,5%, что можно объяснить как уменьшением доли русских в этнической структуре страны, так и немалым количеством абитуриентов из этой этнической группы, предпочитающих обучение в РФ.

Среди малых этнических групп с долей в этническом составе страны до 3%, необходимо отметить, что практически по всем этническим группам, за исключением корейцев, доля среди студентов Вузов этих этнических групп заметно меньше их доли в этническом составе населения. Например, узбеков более чем в два раза меньше чем в

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
структуре населения, уйгуров в 1,75 раза, малочисленных этнических групп более чем в два раза. Представители этнических меньшинств за редким исключением, как правило, обучаются в Вузах на русском языке. Данные о национальном составе студентов ВУЗов представлены на основании статистических данных Агентства по статистике РК за 2010г.<sup>155</sup>

## **2.5. Национальная самоидентификация, право на условия сохранения и развития самобытности меньшинств**

В соответствии с Правилами документирования и регистрации населения Республики Казахстан, утвержденными постановлением Правительства РК от 12 июля 2000 года №1063 при оформлении гражданина на документы, удостоверяющие личность, национальность указывается по желанию владельца.

В соответствии с пунктом 1 статьи 19 Конституции РК каждый вправе определять и указывать или не указывать свою национальную принадлежность. В связи с этим при оформлении документов, удостоверяющих личность, гражданин вправе не указывать в документе свою национальность. Таким образом, каждый гражданин использует свое право на национальную самоидентификацию. Запись о национальности гражданина в паспорте и удостоверении личности один раз может быть изменена на национальность другого родителя по его заявлению органом внутренних дел на основании свидетельства о рождении и других документов, подтверждающих обоснованность ходатайства. Этот порядок регулируется Правилами изменения записи о национальности граждан Республики Казахстан в паспортах, удостоверениях личности и актах гражданского состояния.

В других странах, например, в РФ в настоящее время в идентификационных документах графа национальность исключена вовсе.

## **2.6. Гражданское и политическое равноправие.**

Гражданское и политическое равноправие обеспечивается путем конституционного закрепления норм, запрещающих "разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни..."; норм, устанавливающих равенство перед законом и судом. «Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка; отношения к религии, убеждений, места жительства или любым иным обстоятельствам»; предоставлением гражданам, независимо от их национальной принадлежности, равных возможностей избирать и избираться во все представительные органы, в том числе высших эшелонов власти; созданием школ и других учреждений культуры.<sup>156</sup>

По мнению Асанбаева М.Б., президента Центра социально-гуманитарных исследований «Аспект М»: «Проживающие в Казахстане этнические группы следует рассматривать как отдельные общества с внутренними статусными иерархиями. Отсюда и особенность межэтнической напряженности в казахстанском обществе, которая заключается в том, что она не всегда проявляется остро и отчетливо. В Казахстане межэтническая напряженность, как правило, существует подспудно и выражается не в физических насильственных действиях, а в таких слабо диагностируемых явлениях как: статусные противоречия, этнокультурная обособленность, экономическая конкуренция или экономические диспропорции. Т.е., фактор этничности и межэтнические отношения в Казахстане во многом взаимозависимы с экономическими и политическими реалиями, складывающимися в республике. Большого внимания заслуживает фактор экономических диспропорций среди этнических групп, поскольку суть многих межэтнических конфликтов, не только имевших в Казахстане, но и вообще, именно в этом и состоит. Но поскольку не всегда разные способы и стратегии разрешения конфликтов приводят к успеху, но при этом неравные экономические положения этнических групп сохраняются, межэтническая напряженность имеет благоприятную почву для дальнейшего развертывания. Фактор экономических диспропорций в межэтнических отношениях чаще всего присутствует в смешанной форме. Как правило, о нем принято говорить в контексте социально-экономических проблем общества, хотя именно экономическое составляющее вопроса является основным конфликтогенным проявлением экономических диспропорций среди этнических групп».<sup>157</sup>

<sup>155</sup> Статистический ежегодник Казахстана 2010г. - Социально-демографические показатели \ Агентство по статистике РК.

<sup>156</sup> Конституция Республики Казахстан, 1995г., с изм. и дополнениями на 1998г.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Опрошенные в ходе исследования эксперты, утверждают, что в целом государство обеспечивает гражданское и политическое равноправие, но основным препятствием для представителей этнических меньшинств для успешной интеграции в современное общество является практическое незнание государственного языка среди лиц старшего и среднего возраста и достаточно слабое знание государственного языка молодыми людьми, что в значительной мере относится только к урбанизированной части населения. Те представители этнических меньшинств, кто проживает в сельской местности, особенно в населенных пунктах, где преимущественно проживают казахи, как правило, хорошо владеют казахским языком. В силу этих причин, доступ представителей этнических меньшинств на государственную службу, в правоохранительные структуры и национальные компании существенно ограничен. Также в обыденном сознании этнических меньшинств существуют ряд убеждений, связанных с тем, что поскольку казахи являются государствообразующей нацией, они *закономерно* обладают преимуществом работать во всех структурах, связанных с государственным управлением и т.п. Такое же убеждение в немалой степени распространено и среди большинства казахской части населения страны в связи с тем, что в советский период казахи, очевидно, дискриминировались во многих областях социально-политической жизни. Такой «компенсаторный» подход в объяснении причин современных диспропорций этнического представительства в различных государственных структурах поддерживается в общественном мнении, как большинством населения, так и в немалой степени представителями самих этнических меньшинств. Этим, в частности, объясняется то, что эта тема практически не обсуждается открыто и публично, или в СМИ. Ряд опрошенных экспертов полагает, что инициирование обсуждения этой темы может быть также расценено в качестве проявления гражданской нелояльности, хотя в электронных СМИ и комментариях к публикациям в Интернете эта тема может активно обсуждаться.

---

<sup>157</sup> Асанбаев М.Б., Центр социально-гуманитарных исследований «Аспект М» - Влияние экономических диспропорций на межэтнические отношения. Опыт Казахстана и зарубежных стран. \ <http://www.sarap.kz/rus/view.php?id=387>

### Глава III. Соблюдение прав и свобод представителей ЛГБТ сообщества

В связи с тем, что в бывшем СССР и в Казахстане не проводились оценочные исследования по сексуальному поведению населения, не представляется возможным провести статистические замеры примерной численности социальных групп, принадлежащих к ЛГБТ сообществам. Исследования сексуального поведения населения в других странах, в частности в Северной Америке и Европе, позволяют говорить о том, что доля мужчин, склонных к гомосексуальным или бисексуальным отношениям колеблется в пределах примерно 3-4%, а доля женщин, склонных к гомосексуальным отношениям несколько выше в пределах 7-8%. При этом, необходимо учитывать, что сексуальная ориентация индивида и непосредственно сексуальное поведение и социальная практика существенно разнятся в силу традиционных, моральных и культурных норм, господствующих в том или ином обществе. По этой причине подавляющее большинство индивидов, имеющих иную сексуальную ориентацию, вынуждены практиковать «традиционные» модели сексуального поведения или скрывать свою ориентацию из-за отрицательного и неприязненного отношения большинства населения. В ряде стран установлены суровые меры наказания и уголовного преследования лиц, относящихся к ЛГБТ сообществам. Казахстан относится к числу стран, где половые отношения между лицами одного пола были декриминализованы и больше не преследуются по закону, тем не менее, господствующие в обществе моральные и особенно религиозные нормы поведения осуждают такие модели сексуального поведения в качестве перверсии (отклонения в сексуальном поведении), психического заболевания или нравственной распущенности. В этой связи центральным моментом в вопросах обсуждения дискриминации и предупреждения дискриминации этих социальных групп необходимо считать то, насколько государство может обеспечить гарантии безопасности и соблюдения равенства прав представителей этих меньшинств, учитывая негативное мнение и отношение к ним большинства общества в целом. С этим же связано и то, насколько представители ЛГБТ сообществ готовы открыто идентифицировать себя.

Системная дискриминация этих групп связана с тем, что государство не готово признать необходимость особой защиты этих меньшинств в качестве представителей своей социальной группы, а правоохранительная система не готова защищать безопасность, законные права и интересы представителей этих групп от посягательств со стороны третьих лиц в связи с принадлежностью к ЛГБТ сообществам. Поэтому преступления на почве ненависти в отношении тех лиц, которые не скрывают своей сексуальной ориентации, нередко не предупреждаются, не расследуются и не преследуются по закону.

В отношении тех, кто скрывает свою принадлежность к этим социальным группам, актов дискриминации обычно не бывает за исключением случаев непреднамеренного или случайного раскрытия сексуальной ориентации того или иного индивида. Но в определенных ситуациях и обстоятельствах, когда тот или иной индивид попадает не по своей воле в замкнутые социальные сообщества или находится во временной изоляции, он вынужден раскрывать свою принадлежность к этим группам. Наиболее ярко выраженным примером таких непреодолимых обстоятельств могут быть условия отбывания уголовного наказания, временного содержания в изоляции или службы в вооруженных силах по призыву. В замкнутых сообществах индивидам, как правило, не удается скрыть свою сексуальную ориентацию, и в этих условиях они подвергаются унижениям, оскорблениям человеческого достоинства и нередко сексуальной эксплуатации со стороны большинства групп этих замкнутых сообществ. В этой связи государственные органы и ответственные лица не предпринимают никаких усилий для предупреждения дискриминации представителей ЛГБТ сообществ и защиты их законных интересов и безопасности.

Между тем активисты Общественного фонда «Community» из Алматы в своем интервью Интернет изданию утверждают, что они не испытывают какого-либо целенаправленного негативного воздействия со стороны властей или других лиц. Вышеназванная организация регулярно проводит различные акции такие как флеш-моб и др., которые привлекают внимание местных журналистов.<sup>158</sup>

В немногочисленных исследованиях, посвященных проблемам ЛГБТ, приводится достаточно много фактов нетолерантного отношения к представителям этих социальных групп со стороны различных категорий населения, родственников, сослуживцев, работодателей и т.д., однако не все они могут быть квалифицированы в качестве актов прямой или косвенной дискриминации. Непосредственно в качестве акта дискриминации в отношении представителей этих сообществ можно рассматривать только в тех случаях, когда стороной, ущемляющей права, в той или иной мере является государство, поэтому многочисленные случаи отказов в приеме на работу или ущемления трудовых прав со

<sup>158</sup> [http://www.gay.kz/kazahstanskie\\_gomoseksuali\\_legalizovat\\_korrupciju\\_prosche\\_chem\\_odnopolie\\_braki\\_.html](http://www.gay.kz/kazahstanskie_gomoseksuali_legalizovat_korrupciju_prosche_chem_odnopolie_braki_.html)

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

стороны частных структур по мотивам сексуальной ориентации нельзя рассматривать в качестве дискриминации, однако в том случае, когда представители ЛГБТ сообществ обращаются в государственные органы за защитой и не могут получить необходимой поддержки по мотивам своего происхождения несомненно должно квалифицироваться как прямая дискриминация. В качестве неоспоримой дискриминации необходимо рассматривать отказ в предоставлении качественной медицинской помощи для представителей ЛГБТ сообществ в тех случаях, когда они обращаются за помощью в государственные медицинские учреждения. Опрошенные представители ЛГБТ сообществ и эксперты подтверждают, что обращение за медицинской помощью в том числе неотложной представляются обстоятельствами, когда представители этих групп вынуждены раскрывать свою ориентацию медицинским работникам, особенно это касается женщин и тех мужчин, которые стали жертвами сексуального насилия или нуждаются в медицинской помощи в силу своей сексуальной практики. В этих случаях зачастую качество предоставляемой медицинской помощи существенно хуже, либо встречаются случаи отказов в предоставлении необходимой медицинской помощи. Также существует проблема обнародования сексуальной ориентации пациентов, т.е. не соблюдение врачебной тайны в отношении личных данных пациентов. Несмотря на то, что такие нарушения врачебной тайны преследуются по закону, как правило, такие медицинские работники не несут никакой юридической ответственности. Поэтому обычно представители ЛГБТ сообществ предпочитают обращаться за медицинской помощью в частные лечебные учреждения.

В стране существует ряд сервисных организаций и неправительственных организаций, дружественных кабинетов, которые оказывают необходимые услуги и помощь представителям ЛГБТ сообщества. Сервисные организации в основном материально поддерживаются за счет средств международных грантов и спонсорской помощи для оказания услуг по профилактике инфекций, передающихся половым путем (ИППП), профилактике ВИЧ/СПИД, психологической помощи и т.п. Однако, большинство подобных сервисных организаций все же оказывают услуги медицинского характера по профилактике ИППП, т.к. по мнению клиентов таких услуг, они не могут обращаться в государственные медицинские учреждения в связи с опасностью обнародования их сексуальной ориентации и отказом в лечении, или ненадлежащем качеством такого лечения из-за неприязненного отношения медицинских работников в государственных учреждениях. Несмотря на то, что в центрах по профилактике заболеваний ВИЧ/СПИД обследования на инфекции должны проводиться анонимно, зачастую сотрудники этих центров требуют предъявить документы, удостоверяющие личность, для проведения бесплатных анализов.

Опрошенные представители ЛГБТ сообществ утверждают, что подавляющее большинство представителей этих социальных групп предпочитают не раскрывать свою сексуальную ориентацию из-за неприязненного отношения окружающих, это же подтверждается и всеми другими исследованиями. В тех редких случаях, когда раскрытие происходит непредумышленно или сознательно, опрошенные отмечают серьезное ухудшение качества их жизни в различных аспектах и проблемы с доступом к правосудию, особенно, если они подвергаются каким-либо криминальным действиям со стороны третьих лиц из-за их сексуальной принадлежности. В этих случаях, по мнению опрошенных, рассчитывать на необходимую защиту и правовую помощь со стороны правоохранительных органов не приходится. Правоохранительные органы не рассматривают преступления на почве неприязни и ненависти в отношении представителей ЛГБТ сообществ в качестве отягчающих обстоятельств. В отношении тех представителей ЛГБТ сообществ, которые по тем или иным причинам контактируют с сотрудниками правоохранительных органов в качестве подозреваемых, жертв или свидетелей, проявляется неуважение к их человеческому достоинству или оскорбительное отношение. Такое поведение сотрудников правоохранительных органов не осуждается и не преследуется по закону.

### **Дискриминация в исправительных учреждениях**

К сожалению, как сами сотрудники исправительных учреждений, так и осужденные плохо представляют себе феномен дискриминации как реально существующего положения в его юридических и социальных аспектах, относя те или иные проблемы, с которыми сталкиваются осужденные, к проблемам технических или финансовых трудностей. Между тем, в составе тюремного населения представлены отдельные категории, которые в силу разных причин объективного и субъективного свойства подвергается дискриминации. Среди них необходимо остановиться на положении основных категорий, к которым относятся представители ЛГБТ (Lesbian-Gay-Bisexual-Transgender) сообщества, которые, безусловно, не исчерпывают всех возможностей для проявления дискриминации в исправительных учреждениях.

Особой категорией осужденных как наиболее дискриминируемых в ИУ представляется так называемая «**группа отверженных в тюремной субкультуре**», которые в тюремном лексиконе имеют название *опущенные, гарем, петушатник* и т.п. К этой категории относятся лица ЛГБТ сообщества. Эти лица занимают самую низшую ступень в тюремной иерархии, и имеют соответственно наименьшие возможности для удовлетворения своих нужд и защиты социально-экономических прав. Эта проблема в основном актуальна только для мужских колоний. К данной категории лиц относятся не только представители сексуальных меньшинств, но и лица, совершившие преступления сексуального характера, такие как изнасилования, развратные действия и т.п., а так же и те осужденные, кто поддерживает равные отношения с данной категорией лиц, совершили неблагоприятные с точки зрения тюремной суб-культуры поступки, имеют денежные долги в азартных играх и не могут расплатиться, систематически не соблюдают личную гигиену и т.п. Эта категория содержится в отдельных *отрядах* и проживает, как правило, в отдельно стоящих помещениях в наиболее непрезентабельных местах на территории учреждений, например, в непосредственной близости с туалетом на улице, выгребной ямой или мусорными баками. Визуально качество предметов и мебели могут быть существенно хуже по качеству, чем в других отрядах. Например, в столовой данная категория питается только за отдельными столами, имеют отдельную посуду, которая никогда не хранится и не моется вместе с посудой других осужденных. С точки зрения тюремной суб-культуры общение осужденных стоящих выше по иерархии с представителями этой категории запрещено, равно как и любые физические контакты как то прикосновение, рукопожатие, использование одних и тех предметов и т.п. Этот запрет не относится к насильственным действиям сексуального характера со стороны других осужденных, занимающих более высокое положение в тюремной иерархии. Нарушение этого запрета может привести к тому, что нарушивший этот негласный запрет сам попадет в эту категорию. В связи с этим в основном эта категория осужденных занимается так называемым «хозяйственным» обслуживанием колоний, т.е. на практике выполняет самые *грязные* работы по уборке туалетов или ассенизации. Несмотря на то, что это работа является оплачиваемой со стороны государства, и руководство учреждений утверждает, что они выполняют эту работу сугубо добровольно, можно предполагать, что может иметь место принудительный труд как фактор психологического давления тюремной среды, требований тюремной субкультуры и большинства осужденных. Размер оплаты за такой труд колеблется в пределах размера минимальной зарплаты (16000 тенге). По утверждениям сотрудников колоний, другие осужденные не соглашаются выполнять эти работы.

Как правило, в столовой качество столов и других используемых ими предметов визуально существенно хуже, чем у остальных осужденных. Численность данной категории в колониях колеблется в пределах 1-2% в каждом ИУ. Имеют место факты визуального выделения данной категории, например, в одном из учреждений ЮКО осужденные из *гарема* имели бейджи зеленого цвета, тогда как все остальные белого цвета. По словам начальника, это было сделано, чтобы избежать инциденты между осужденными, поскольку они могут ошибочно идентифицировать друг-друга и случайно поздороваться, прикоснуться, что может привести к масштабным конфликтам между осужденными.

В данной категории осужденных непосредственно лица нетрадиционной сексуальной ориентации или относящиеся к ЛГБТ составляют примерно половину. При этом посещающим ИУ почему-то всегда демонстрируются презервативы, распространяемые Глобальным фондом ООН, как средство профилактики заболеваний, передающихся половым путем. Имеется косвенная информация, что представители данной категории подвергаются сексуальному насилию и домогательствам со стороны других осужденных. По официальным данным, уголовные дела по данной категории преступлений не возбуждаются, однако это не означает, что их не может быть в действительности.

Данная категория осужденных относится к наиболее дискриминируемым в тюремной системе. Причем разделение начинается уже со следственного изолятора, где данная категория содержится, как правило, в отдельных камерах. Сотрудники КУИС объясняют такое положение наследием советского прошлого и существующей тюремной суб-культурой, и невозможностью исправить психологию осужденных. Однако, за 20 лет независимости РК состав тюремного населения обновился полностью, изменились социально-демографические характеристики осужденных, а

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент  
тюремная культура почему-то осталась прежней. Причем администрации учреждений вынуждены подчиняться этим требованиям суб-культуры, и не ведут никакой работы оперативной и воспитательной работы по искоренению этого явления, тем самым негласно поддерживая существующее положение.

В женских колониях данное дискриминационное явление отсутствует, равно как и массовое негативное отношение к однополым сексуальным связям. По словам самих осужденных-женщин, более половины осужденных-женщин вступают в однополые сексуальные отношения на период своего заключения, образуя *партнерские пары*. Сами женщины объясняют это особенностями женской психологии и необходимостью тесного эмоционального общения. В дальнейшем после освобождения подавляющее большинство таких женщин больше никогда не вступают в однополые сексуальные отношения, возвращаются в семьи или образуют традиционные семьи с мужчинами.

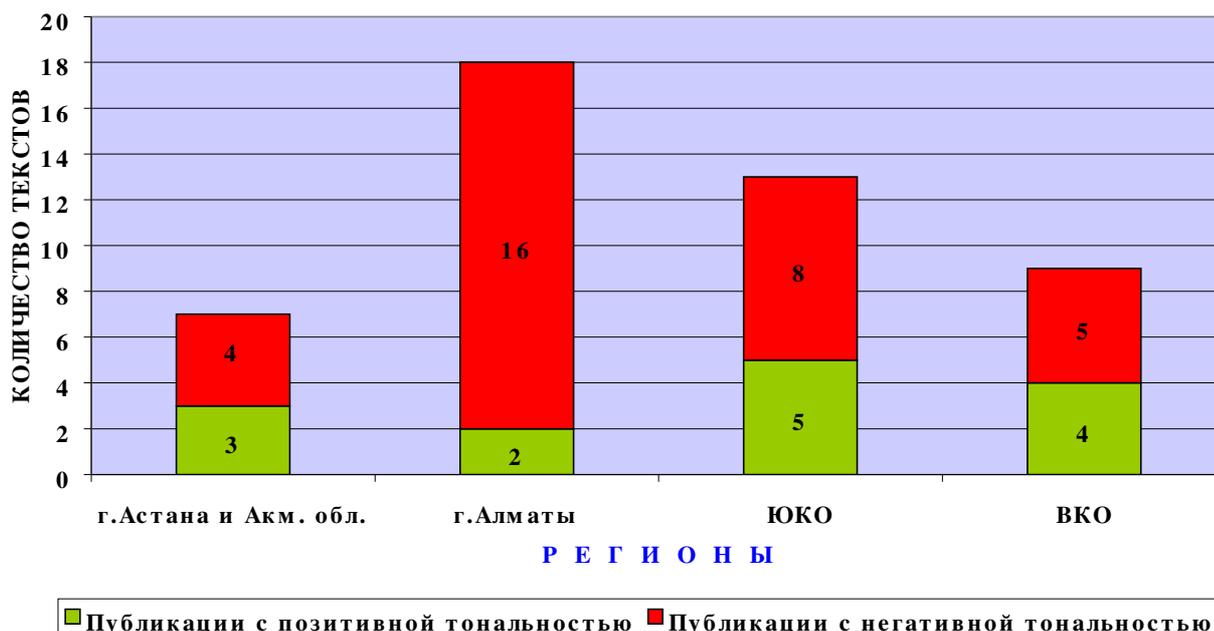
#### 4.1. Контент-анализ публикаций по религиозной тематике

Контент-анализ в настоящем исследовании проводился в отношении публикаций в местных печатных СМИ на русском и казахском языках в четырех регионах РК: ВКО, ЮКО, г.Астана и Акмолинской области и г.Алматы за период с августа по ноябрь 2011г. Местные печатные издания были выбраны произвольно в каждом регионе, учитывая популярность среди местных читателей. Контент-анализ не ставил своей целью охватить анализом возможно большое количество изданий, поэтому его нельзя считать всеобъемлющим в настоящем исследовании. Результаты настоящего анализа публикаций используются в данном случае в качестве фоновых показателей интереса к освещению проблем исследования и тональности освещения проблем фокусных социальных групп. Всего было проанализировано 75 публикаций в 14 СМИ, из которых 9 являются государственными и 5 частными, 6 издаются на русском языке и 8 на казахском. Общий тираж всех проанализированных изданий примерно 326 000. Приоритет в данном случае отдавался тем изданиям, чьими учредителями являются местные исполнительные органы власти или иные государственные органы. Помимо количественного анализа частоты упоминания и публикаций по той или иной тематике, был проведен качественный анализ смысловой направленности публикаций и тональности освещения проблемы без учета определения размера публикации, количества слов в тексте, определения ключевой фигуры статьи, количества и состава действующих персонажей и т.п., поскольку в настоящем исследовании контент-анализ СМИ используется лишь в качестве вспомогательного метода.

В связи с тем, что период проведения мониторинга пришелся на активное обсуждение и принятие нового закона о религиозной деятельности, значительное количество публикаций в местной прессе было посвящено дискуссиям и обсуждению различных точек зрения на роль религиозных организаций в современном обществе, форм и методов религиозного образования для детей. Значительное число публикаций было посвящено деятельности так называемых нетрадиционных, недоминантных конфессий и их последователей. Большую дискуссию в обществе вызвала деятельность различных направлений исламских организаций, чьи последователи и миссионеры ведут проповедническую деятельность в республике. Между тем, в основной массе публикаций доминирующим тоном является негативная оценка деятельности нетрадиционных конфессий или течений в исламе, чья форма организации нередко называется сектантской. Во многих публикациях прослеживается достаточно четкий акцент в общем недоверии к деятельности организаций и последователей, которые относятся к религиозным меньшинствам, прослеживаются достаточно четкие предположения, что такого рода организации могут наносить духовный и моральный вред обществу, а также могут проповедовать идеи религиозного экстремизма и использовать терроризм в качестве одной из форм своей деятельности. Общий тренд большинства публикаций на религиозную тематику – недоверие и подозрительность по отношению к религиозным организациям вообще и к религиозным меньшинствам в частности. Наибольшее количество публикаций, посвященных данной теме в г.Алматы, причем практически 90% из них имеют негативную тональность. Среди освещаемых тем: деятельность «псевдо-религий», негативная деятельность сект, необходимость защиты «духовного суверенитета», предупреждение религиозного экстремизма, необходимость специальной подготовки для местных имамов, религиозное образование для детей, соблюдение религиозных канонв в одежде, «обработка психологии» людей, духовные ориентиры для молодежи и т.п. В публикациях используются немало терминов из языка неприятия и вражды.

В публикациях в ЮКО немалая доля публикаций посвящена практическим аспектам деятельности религиозных объединений в свете принятия нового закона, а именно необходимость экспертизы ввозимой из-за рубежа религиозной литературы, запрещения проведения религиозных обрядов и молений в государственных учреждениях, в том числе в тюрьмах и других закрытых учреждениях, противодействие религиозному экстремизму, ношение хиджаба, критика прежнего либерального закона, о распространении экстремистских листовок и т.п. Примерно две трети публикаций имеют негативную тональность, что связано с активной деятельностью различных исламских организаций и групп, неподконтрольных официальному духовенству. В Астане и ВКО количество публикаций заметно меньше, но более половины немногочисленных публикаций также имеют негативную тональность. Среди обсуждаемых тем в ВКО: необходимость наведения порядка в делах религий, деструктивные течения в исламе, духовное единство, критика религиозных меньшинств, межконфессиональное согласие и особый статус двух основных религий. Всего данной тематике по всем исследуемым было проанализировано 47 публикаций, что заметно больше по сравнению с числом публикаций, посвященных межэтнической тематике (32). Из 47 публикаций 33 или две трети от общего числа имеют негативную тональность и 14 – нейтральную или позитивную. У исследователей сложилось мнение, что происходит определенное нагнетание ситуации и элементы истерии в ряде публикаций во всех регионах.

**Контент-анализ публикаций по деятельности религиозных объединений  
в г.Астана и Акм. обл., г.Алматы, ЮКО и ВКО за период с августа по  
ноябрь 2011г.**



Учитывая, что определенная доля статей по данной тематике публикуется в рамках государственного заказа как в частных, так и в СМИ с государственной формой собственности, необходимо вести мониторинг как содержания, так и тональности подобных публикаций и предупреждения возможности использования языка неприятия, ненависти или вражды. Публикация статей с негативной тональностью в государственных СМИ может восприниматься населением как проявление официальной государственной политики в данной сфере. Частое и не совсем уместное употребление дефиниции *секта* по отношению к каким-либо нетрадиционным религиозным течениям и организациям не представляется конструктивным и оправданным. Использование и употребление «новых» дефиниций в современной публицистике, которые не имеют определенного содержания и общепринятого толкования может также дезориентировать население и толковаться буквально. К таким часто употребляемым дефинициям без определенного содержания и устойчивой практики употребления в научной и общественно-политической литературе, в частности, могут относиться дефиниции: «духовный суверенитет», «псевдо-религия», «религиозный экстремизм», «деструктивные религии» и т.п.

Среди печатных СМИ, по публикациям которых был проведен контент-анализ, следующие газеты: «Flash», «Tengri News», «Мой город», «Рудный Алтай», «Усть-Кменогорск», «Терискей», «Төле би туы», «Шамшырақ», «Жас Алаш», «Айғақ», «Оңтүстік Қазақстан», «Вечерний Алматы», «Астана Ақшамы», «Арқа Ажары».

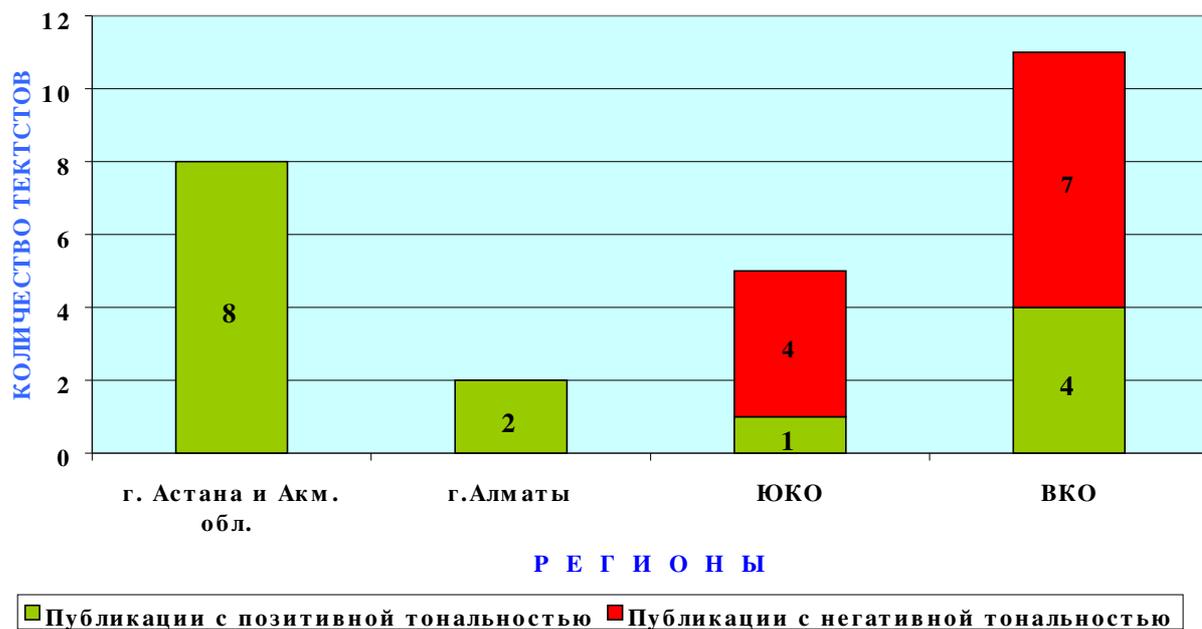
#### 4.2. Контент-анализ по тематике межэтнических отношений

Контент-анализ публикаций по проблематике межэтнических отношений проводился в комплексе с анализом по проблемам других фокусных меньшинств в настоящем исследовании. Как уже было сказано выше, из общего числа 75 публикаций, подвергшихся анализу лишь 28 были посвящены проблематике межэтнических отношений или жизни этнических меньшинств, т.е. примерно одна треть от подвергшихся количественному анализу. При этом тематике ЛГБТ не было посвящено ни одной публикации. Можно предполагать, что большее число публикаций, очевидно, было связано с обсуждением и принятием нового законопроекта по религиозной деятельности в этот период, а также и тем, что в обществе и СМИ соблюдается определенное «табу» на откровенное обсуждение проблем межэтнических отношений, хотя в период до проведения настоящего контент-анализа в первой половине 2011г. наблюдался определенный всплеск обсуждения темы государственного языка и роли русского языка в связи с неофициальной публикацией законопроекта по внесению изменений и дополнений в закон о языках и так называемой инициативой «108 деятелей казахской культуры».

В центральном регионе и г.Алматы количество публикаций было незначительным, и практически все они были по-видимому созданы в рамках государственного заказа по продвижению идей межэтнического мира и согласия, поэтому все они имеют позитивную тональность. В выше названных двух регионах не было выявлено публикаций с негативной тональностью. В отличие от Алматы и Астаны в ВКО и ЮКО публикации более диверсифицированы и имеют большой разброс оценок и обсуждаемых тем. В ВКО из 11 проанализированных публикаций 7 или примерно две трети имеют негативную тональность. Среди тем, которые обсуждались в негативной тональности: проблема статуса русского языка, внедрение делопроизводства на государственном языке, растущие миграционные настроения среди этнических меньшинств и т.п. В публикациях с позитивной тональностью в основном представлены материалы по государственному заказу по темам: День духовного согласия, деятельность национальных культурных центров и т.п. В ЮКО из пяти проанализированных публикаций четыре имели негативную тональность. Среди обсуждавшихся тем: осуждение общественного объединения «Лад» за публикацию на своем сайте негативной информации о казахах, этническая замкнутость некоторых бизнес сообществ, повышение авторитета государственного языка, исторические экскурсы в проблемы национализма, отсутствие патриотизма у некоторых представителей власти и т.п.

Столь значительные региональные различия в освещении межэтнической тематике косвенно свидетельствуют о том насколько остро эта тема воспринимается местным населением и какие проблемы обсуждаются в общественном мнении. Несмотря на то, что все регионы в этническом плане разнообразны, но они имеют различное соотношение этнических групп и соответственно обсуждаемые проблемы могут быть различными. Среди наиболее злободневных тем, тема внедрения государственного языка в делопроизводство государственных учреждений, что вызывает растущую озабоченность тех представителей этнических меньшинств, кто не владеет государственным языком, а таких среди этнических меньшинств подавляющее большинство во всех регионах страны. Поэтому среди публикаций с негативной тональностью на русском языке указываются проблемы сужения сферы применения русского языка, «выдавливание» представителей этнических меньшинств из государственных органов и бюджетных организаций, и соответственно неравенство на рынке труда и возможности трудоустройства, нарастающие миграционные настроения среди представителей славянских меньшинств.

**Контент-анализ публикаций по межэтнической тематике в печатных  
СМИ г.Астаны и Акм. обл., г.Алматы, ЮКО и ВКО за период с августа по  
ноябрь 2011г.**



### Общие рекомендации по регуляции запрета дискриминации в отношении меньшинств в Казахстане

1. Необходимо разработать национальную стратегию по развитию анти-дискриминационного законодательства Республики Казахстан, включающую конкретные меры по противодействию дискриминации во всех областях жизни.
2. Республика Казахстан нуждается в принятии и последующем применении эффективного анти-дискриминационного законодательства в целях борьбы с дискриминацией во всех сферах, включая доступ к жилью, вопросы гражданства, образование, занятость, медицинское обслуживание и социальные услуги.
3. Целесообразно разработать самостоятельный закон «О противодействии дискриминации».
4. Анти-дискриминационное законодательство должно включать в себя:
  - Определение понятия дискриминации. Следует дать такое определение дискриминации, которое позволит дифференцировать ее с «нарушениями прав и свобод». На основе данного законодателем определения дискриминации должны быть сформулированы нормы административного, гражданского права, которые в свою очередь должны давать возможность оспаривать само дискриминационное обращение вне зависимости от того, повлекло ли оно за собой нарушение прав, и без необходимости доказывания нарушения прав. Определение дискриминации должно включать в себя и понятие подстрекательства к насилию, ненависти или дискриминации по запрещенному законом признаку.
  - Запрет дискриминации должен содержать определенный перечень признаков: расу, цвет кожи, происхождение, национальность, принадлежность к определенному этносу или социальному слою, владение языком, религиозные верования и убеждения, пол, инвалидность, возраст, сексуальную ориентацию, изменение пола, политические пристрастия, обстоятельства рождения, имущественный или иной статус.
  - Законодательство должно содержать запрет на «прямую» и «косвенную» дискриминацию по примеру Директивы Европейского союза.<sup>159</sup>
  - Необходимо определить список сфер, в которых проявляется запрещенная законом дискриминация. Данный список не может быть исчерпывающим, и должен содержать запрет на дискриминацию в публичной и частной сфере: проживание, образование, трудовая и профессиональная деятельность, социальная защита и обеспечение, избирательные права, предоставление общественных товаров, средств и услуг и доступ к ним и др.
  - Законодательство, направленное на предупреждение дискриминации и защиту от нее, должно предусматривать обязанность государства принимать меры по предотвращению и (или) компенсации неблагоприятного положения, прямым образом вызванного дискриминацией, в случаях, когда в законе сформулированы определенные исключения из принципа запрета на дискриминацию.

---

<sup>159</sup> Директива ЕС 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г. по реализации принципа равного обращения независимо от расовой или этнической принадлежности, содержит указание, что «Прямая дискриминация возникает, если к одному человеку относятся менее благосклонно, чем к другому, относились или будут относиться в аналогичной ситуации, по причине расового или этнического происхождения».<sup>21</sup> Косвенная дискриминация связана с воздействием политики или мер. Она имеет место, если вроде бы нейтральное условие, критерий или практика де-факто ставит представителя или представителей какого-то меньшинства в менее выгодное положение по сравнению с другими. В качестве примера можно привести запрет на вход или пребывание в государственном учреждении или школе с покрытой головой. Эти правила, на первый взгляд нейтральные по отношению к этническому происхождению или религии, на деле могут в большей степени ущемить интересы представителей определенных меньшинств или конфессий, которые носят головные платки.

- Законодательство должно содержать запрет любых актов дискриминации.
- Необходимо введение эффективных и пропорциональных санкций, достаточных для предупреждения актов или практики дискриминации. Суды, принимая решение, должны быть наделены функцией исправления дискриминационной ситуации (например, восстановить человека в правах работника или съемщика жилья и т.п.), присуждать истцу компенсацию и возмещение ущерба/убытков. Административные органы должны применять против нарушителей административные санкции (лишение лицензии, штраф и т.п.).
- Законодательство должно содержать обеспечение эффективного механизма расследования случаев дискриминации, и осуществления судебного преследования виновных согласно национальному законодательству и при соблюдении соответствующих правозащитных норм.
- Необходимо установление равного доступа к эффективным средствам правовой защиты и к правосудию (судебным или административным процедурам, процедурам примирения или посредничества). Среди средств правовой защиты должна быть предусмотрена возможность представлять интересы жертвы дискриминации организациям, занимающимся защитой прав человека.
- Необходимо законодательно решить вопрос о распределении бремени доказывания в гражданских и административных делах по дискриминации. Поскольку доказательства дискриминации чаще всего находятся в руках тех, кто эту дискриминацию осуществляет, целесообразно возложить бремя доказывания на ответчика.
- Законодательство должно содержать нормы по созданию специализированных институтов, обеспечивающих применение такого законодательства, а также национальных механизмов наблюдения за ходом его применения и регулярного представления об этом докладов в условиях транспарентности.
- Необходимо разграничить составы, влекущие за собой привлечение к уголовной ответственности, и иные случаи, предполагающие административную и гражданско-правовую ответственность. Следует установить применение более строгих мер наказания за преступления связанные с дискриминацией совершаемые как частными лицами, так и государственными служащими.
- Необходимо дополнить полномочия отраслевых контрольных и надзорных органов, а также прокуратуры, прямо вменив им в обязанность, отслеживание фактов дискриминации и принятие мер реагирования.

**Рекомендации по предупреждению и недопущению дискриминации национальных меньшинств в Республике Казахстан**

1. Республике Казахстан 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 уголовные, административные и гражданско-правовые санкции за совершение актов расовой дискриминации и обеспечивать правовую базу для создания официального контрольного и правоприменительного органа, наделенного реальными полномочиями.
2. Целесообразно разработать закон «Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам», который бы на основе международных стандартов отражал весь комплекс вопросов, связанных с правовым положением национальных меньшинств в Республике Казахстан.
3. Следует принять законодательные меры по расширению прав национальных меньшинств, связанных с участием в политических процессах, создать конкретные механизмы, обеспечивающие эффективное участие членов общин меньшинств в политической жизни. Необходимо создать систему пропорционального представительства или, если это целесообразно, какие-либо другие избирательные схемы с целью расширения имеющихся в распоряжении меньшинств возможностей эффективного участия в политической жизни всего государства.
4. Необходимо принять законодательство о статусе языков. Языкам меньшинств следует предоставить статус, который позволяет использовать их наряду с казахским и русским языками, особенно в тех районах, где компактно проживают крупные общины меньшинств.

**Рекомендации по предупреждению и недопущению дискриминации по признаку религии или убеждений в Казахстане**

1. Необходимо привести ст. 22 Конституции РК в полное соответствие со ст. 18 МПГПП.
2. Целесообразно исключить из всех законов РК положения, содержащие ограничения религиозных прав и свобод граждан, выходящие за пределы, установленные международными стандартами в области свободы религии и убеждений.
3. Закон «О религиозной деятельности и религиозных объединениях» должен содержать/предусматривать:
  - Понятие свободы совести и религии, соответствующее международным стандартам;
  - Понятия «дискриминация по религиозным мотивам», «религиозная группа», «религиозное меньшинство»;
  - Различные формы организации религиозной деятельности, требующей официальной регистрации (религиозное объединение, ассоциация и т.п.) и общие условия государственной регистрации для религиозных объединений, предусмотренные для других юридических лиц. Количество документов, требуемых регистрирующими инстанциями, должно быть сведено к минимуму;
  - Принцип добровольности государственной регистрации. Положения, требующие регистрации, должны быть ликвидированы в соответствии с практикой большинства государств-участников ОБСЕ, и поскольку такие требования не являются «необходимыми в демократическом обществе».
  - Предусмотреть ответственность должностных лиц государственных органов за дискриминацию, допущенную при регистрации/отказе в регистрации религиозного объединения;
  - Простой и быстрый механизм регистрации без значительных средств;
  - Рассмотрение документов для регистрации должно производиться по формальным признакам и быть построено таким образом, чтобы максимально уменьшить риск вмешательства в область религиозной доктрины;
  - Отмену государственной цензуры (экспертизы) религиозной литературы и уставных документов при регистрации религиозных групп.
4. Имеющее обратную силу законодательство, направленное на ущемление установленных прав, должно быть запрещено; должны приниматься меры для предотвращения возникновения таких проблем при составлении новых законопроектов о религиозных объединениях.
5. Необходимо ввести мораторий на преследование верующих и религиозных групп за «несанкционированную» мирную религиозную деятельность: при отсутствии государственной регистрации юридического лица, учетной регистрации проповеднической (миссионерской) деятельности, государственной лицензии на духовную образовательную, благотворительную и социальную деятельность и т. д.
6. Следует при широком участии гражданского общества разработать и принять концепцию государственно-религиозных отношений, главным принципом которой должно быть признание обязанности государства максимально обеспечить гарантии осуществления права на свободу совести и религии; упразднить государственный уполномоченный орган по делам религии и вывести вопросы религии и деятельности религиозных объединений из компетенции органов правопорядка.



**Рекомендации по предупреждению и недопущению дискриминации сексуальных меньшинств в Казахстане**

1. Целесообразно включить принцип равенства и не дискриминации по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности в конституционные и соответствующие законодательные акты, в том числе посредством поправок и толкования, а также обеспечить эффективную реализацию этих принципов.
2. Следует принять законодательные нормы, направленные на запрещение и искоренение дискриминации в отношении сексуальных меньшинств в общественной и частной жизни. Категории сексуальной ориентации и гендерной идентичности должны быть включены в список мотивов преступлений на почве ненависти. Необходимо ввести нормы пресекающие преступления по разжиганию ненависти. Такого рода законодательство должно давать четкое определение правонарушениям, совершаемым на почве нетерпимости. Следует создать надлежащие, доступные и эффективные уголовные, гражданские, административные и иные процедуры с целью обеспечения ответственности лиц, причастных к нарушениям прав человека в связи с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью.
3. Необходимо обеспечить каждому человеку право самостоятельно решать когда, кому и каким образом сообщать информацию о своей сексуальной ориентации или гендерной идентичности, а также защиту от произвольного или несанкционированного разглашения или угрозы разглашения такой информации другими лицами.

Государство должно стремиться к принятию мер законодательного характера, гарантирующих уважение и неприкосновенность личной жизни граждан, независимо от их сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Важно обеспечить равные возможности лиц в реализации определенных прав без разделения по признаку гендерной идентичности и сексуальной ориентации (легализация брачных союзов, закрепление родительских прав, распространение льгот и прав, предоставляемых супругам, на партнеров гомосексуалов). Необходимо уравнивать мужчин и женщин в вопросах репродуктивных прав (права на доступ к вспомогательной репродукции вне зависимости от брачного статуса).

Следует решить общие вопросы правового статуса транссексуалов, закрепив юридические механизмы, позволяющие распространять на них режим, соответствующий их новому полу.

## Резюме

С момента обретения государственной независимости Казахстан уделял серьезное внимание на самом высоком государственном уровне вопросам межэтнического согласия в обществе и предпринял определенные значимые шаги по исправлению несправедливости, допущенной в советском прошлом по отношению к представителям различных народов, проживающих в стране. Также были предприняты меры по улучшению информирования населения об истории и культуре различных народов и национальных меньшинств, был достигнут значительный уровень этнической терпимости в обществе. Государство стимулирует местные СМИ отражать этническое разнообразие казахстанского общества. На фоне этих положительных процессов в этой области заметны определенные упущения, которые в определенной мере осложняют жизнь национальным меньшинствам. Риторика некоторых общественных деятелей, способствующая распространению в обществе нетерпимости к различным этническим меньшинствам не всегда получает адекватную реакцию со стороны государства. Является заметным недостатком представительство национальных меньшинств в местных выборных органах власти, в министерствах, органах юстиции, полиции, что не способствует их широкой интеграции в жизнь общества. Государство выделяет недостаточно средств для поддержки деятельности культурных организаций меньшинств и для развития их национальных языков.

В целом сохраняется светский характер государства и декларируется принцип невмешательства государства в дела религиозных объединений. Недоминантные религиозные конфессии подвергаются давлению со стороны доминантных религиозных организаций, СМИ и местных властей.

Можно констатировать недостаточную защищенность религиозных объединений и отдельных граждан от проявлений религиозной ксенофобии. В процессе борьбы с религиозным экстремизмом нередко нарушаются права человека на религиозную свободу, религиозное образование и т.п. Несмотря на активное давление доминантных религиозных конфессий по продвижению религиозного образования определенного толка в школы и другие учебные заведения, государство старается соблюдать принцип светскости образования и нейтральности учебных программ по религиоведению только как культурологической дисциплины. Вместе с тем, необходимость лицензирования религиозного образования привела к закрытию многих учебных заведений именно организаций религиозных меньшинств. Тем не менее, требование лицензирования религиозных учебных заведений может рассматриваться не только как способ ограничить образовательную деятельность религиозных меньшинств, но открывает дорогу для интеграции религиозных учебных заведений в образовательную систему страны в целом.

Международный Пакт ООН О гражданских и политических правах, ратифицированный Казахстаном в 2006г., не включает в себя «национальную безопасность» как основание для ограничения свободы совести и религии. Тем не менее, в Казахстане был принят целый блок законодательных изменений, которые позволяют ограничивать религиозную свободу по соображениям национальной безопасности.

Публичные заявления и материалы в СМИ, возбуждающие предубеждение против свободы совести и религии, а также в отношении отдельных религиозных конфессий, верований или религиозных организаций не получают должной и адекватной реакции со стороны государства и не преследуются по закону.

Представители ЛГБТ сообщества относятся к той категории, на которых представители государства отказываются распространять принципы уважения достоинства личности и универсальности прав человека. В данном случае дискриминация напрямую связана с *отказом* признавать равные социальные, экономические и политические права граждан на основании их принадлежности к сексуальным меньшинствам или гендерной самоидентификации. Государство в лице своих институтов, нормативной и законодательной базы не ставит своей обязанностью, чтобы лица с «нетрадиционной» сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью имели бы равные возможности в социальной, политической и экономической жизни, что противоречит универсальному принципу неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности соблюдения прав человека. Действия и публичные заявления (речевая агрессия) в том числе через средства массовой информации отдельных лиц, групп или организаций, унижающих человеческое достоинство лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией или трансгендерности, призывы к насилию и разжигание ненависти к этой категории лиц не получают адекватной реакции со стороны государства, как на проявление дискриминации меньшинств, и не преследуются по закону. Случаи насилия и административного произвола со стороны представителей правоохранительных и государственных органов говорят о системной неприязни к данной социальной категории и дискриминации.

Терпимое отношение государства и общественного мнения к проявлению дискриминации способствует легитимизации идеологии нетерпимости и ненависти по отношению к различным меньшинствам.

Айдосов С.Б. Социологический ресурсный центр Шымкент

Среди положительных моментов деятельности государства по предупреждению дискриминации – декриминализация ненасильственных сексуальных отношений между представителями одного пола, уравнивание возраста согласия на сексуальные отношения, как и в гетеросексуальных половых отношениях, возможность изменения пола медицинским путем и замены документов, удостоверяющих личность, признание того, что гомосексуальность и бисексуальность не является психическим заболеванием.

В сфере семейно-брачных отношений позиция государства остается неизменной – официально семейно-брачные и гражданские семейные отношения между лицами одного пола не признаются. Недавно принятый Кодекс РК «О браке и семье» существенно ограничивает права однополых пар и одиноких мужчин на усыновление<sup>160</sup>. В этих условиях представители ЛГБТ сообщества вынуждены использовать другие суррогатные формы юридического закрепления своих семейно-брачных отношений в виде различных договоров имущественного характера, что приводит к созданию определенных правовых субкультур.

Несмотря на то, что гомофобия и трансфобия нередко является мотивом посягательств на жизнь и здоровье представителей этой группы, правоохранительные органы не рассматривает это в качестве отягчающего обстоятельства. Нередко сами представители правоохранительных структур демонстрируют предвзятое и негативное отношение к представителям этой группы, а также умаляют тяжесть содеянного преступления в связи с сексуальной ориентацией жертвы. В связи с этим зачастую жертвы таких преступлений на почве гомофобии и трансфобии не желают обращаться за защитой в правоохранительные органы, и поэтому не могут рассчитывать на адекватную защиту со стороны государства. Среди сотрудников правоохранительных органов не проводится никакой профилактической или воспитательной работы по предупреждению преступлений на почве ненависти. Нет никаких методических рекомендаций для рассмотрения дел на почве ненависти для прокуроров и для судебной системы.

Несмотря на отмену уголовного преследования за однополые сексуальные отношения, осужденные ранее в РК по этой статье лица до сих пор не реабилитированы.

Государство занимает позицию игнорирования проблемы дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, особенно в сфере нарушения прав осужденных, где такие лица подвергаются системной дискриминации в самых уничижительных и неприглядных формах. В отчетах национальных правозащитных институтов отсутствует информация и любое упоминание о проблемах таких лиц.

Государство обязано принять целый комплекс мер различного характера для обеспечения прав на свободу убеждений и на их свободное выражение без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

В ряду других превентивных механизмов по предупреждению дискриминации приветствовались бы меры по созданию государственного Центра против дискриминации меньшинств, принятие закона о борьбе с дискриминацией и учреждение поста омбудсмана по вопросам равноправия и дискриминации, а также включение соответствующих разделов и предметов в программы средней и высших школ, создание программ на эту тему на радио и телевидении.

---

<sup>160</sup> Кодекс Республики Казахстан от 26 декабря 2011 года № 518-IV «О браке (супружестве) и семье»