

ЭТНИЧЕСКИЕ МЕНЬШИНСТВА В КАЗАХСТАНЕ: ПРАВО НА УЧАСТИЕ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ

*Валентина Курганская,
Владимир Дунаев*

Межэтнические отношения в общественном мнении казахстанцев

При оценке и анализе политического статуса этнических групп следует исходить из того, что во всем множестве своих проявлений меньшинства не являются онтологическими общностями, а возникают лишь в политических условиях различия и оппозиции (К. Нагенгаст). В полиэтническом обществе достаточно сложно построить модель межэтнической интеграции, в которой все этнические группы имели бы равные возможности для реализации своих прав и не ощущали свою отчужденность от общественно-политической жизни.

В официальных кругах и научном сообществе Казахстана никто не отрицает равенства этносов, но при этом наличие этнических меньшинств воспринимается некоторыми учеными как весьма существенное ограничение (в отличие от позиции Президента РК Н.А. Назарбаева, озвученной им на VIII сессии Ассамблеи народа Казахстана: многонациональность – не недостаток, а преимущество), которое может в случае возникновения неблагоприятных факторов превратиться в источник формирования угроз национальному развитию и национальной безопасности.

В самом деле, для молодых государств полиэтничность при определенных условиях может стать проверкой на их приверженность демократическим ценностям. Если сильные государства с развитой демократией располагают большими ресурсами, чтобы удовлетворить интересы различных этнических групп, то в транзитных обществах возможности для аккомодации ограничены.

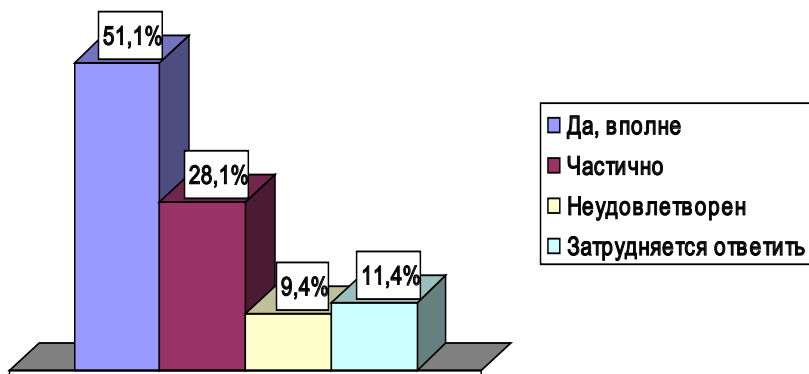
Пока что система межнациональных отношений, созданная в Казахстане за годы независимости, доказывает свою эффективность. Этнополитические процессы протекают без серьезных эксцессов, а межэтнические отношения остаются спокойными. Социологические замеры показывают, что представители различных этнических групп в Казахстане имеют прочный запас толерантного отношения друг к другу и не испытывают в казахстанском обществе дискриминации по национальному признаку.

Научно-исследовательская Ассоциация «Институт демократии» в январе 2012 г. по заказу ИФПР КН МОН РК провела социологическое исследование межэтнических отношений в Казахстане. Опрос был проведен во всех областях Республики Казахстан, а также в городах республиканского значения Астана и Алматы. Выборка составила 1504 человека и репрезентировала взрослое (старше 18 лет) население Казахстана по полу, возрасту, национальной принадлежности, уровню образования, а также месту проживания (по типу населенных пунктов).

Как показало исследование, большинство респондентов вполне устраивает жизнь в поликультурном казахстанском обществе. Они комфортно чувствуют себя как представители какой-либо национальной группы. Их вполне удовлетворяют отношения, которые складываются у них с представителями других религий и этносов. Большинство респондентов вполне удовлетворено отношениями со своим близким окружением, с руководством и коллегами по работе, с друзьями и единомышленниками.

Наибольшую неудовлетворенность (по сравнению с другими распределениями) респонденты всех национальных групп высказывают своими отношениями с представителями государства и органами власти – удовлетворенность высказали только половина ответивших, а практически каждый десятый респондент вообще не удовлетворен отношениями с государственными служащими, причем ответы респондентов из различных этнических групп отличаются мало* (диаграмма 1).

* Разница в ответах респондентов-казахов и других этнических групп (кроме русских респондентов) более 10% выявляется 1) при ответе на вопрос: «При-



Насколько Вы удовлетворены отношениями с представителями органов власти?

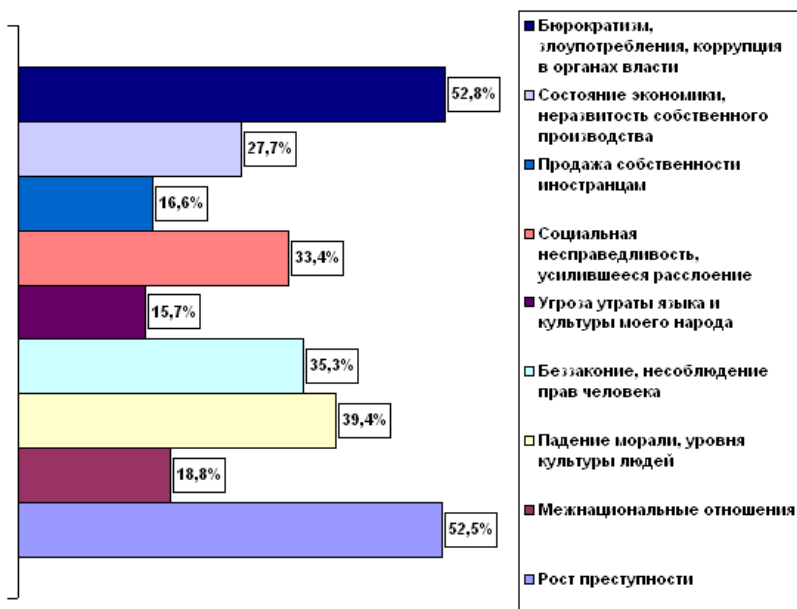
Скорее всего, коррупция чиновников и бюрократизм в решении вопросов населения оказываются главными причинами такого отношения к власти, тем более, что на страницах СМИ постоянно публикуются материалы судебной хроники, в которых главными действующими лицами оказываются госслужащие, недобросовестно относящиеся к своим обязанностям.

Подтверждением нашего предположения о недобросовестном выполнении рядом чиновников своих обязанностей как основы неудовлетворенности населения отношениями с ним являются ответы на вопрос о наиболее актуальных проблемах

«... ходилось ли Вам лично или Вашим близким сталкиваться с ограничениями в получении работы, продвижении по службе?» положительно на этот вопрос ответили 9,2% респондентов-казахов и 21,4% респондентов из других этнических групп (ответы русских респондентов на этот вопрос в сумме составили 19,2%); 2) при избрании стратегий в случае межэтнического конфликта. Если постараются выехать из страны в случае межэтнического конфликта только 9,2% казахских респондентов, то среди русских суммарные ответы составляют 23,9%, среди других этнических меньшинств – 21,4%.

общественной жизни Казахстана. Именно бюрократизм, злоупотребления, коррупция в органах власти наряду с ростом преступности были указаны главными проблемами, которые беспокоят респондентов всех этнических групп. Для респондентов даже рост тарифов, цен на продукты питания, безработица в нашем опросе отошли на второй план по сравнению с негативными оценками работы чиновничьего аппарата (диаграмма 2).

Диаграмма 2



Какие проблемы общественной жизни Казахстана больше всего Вас тревожат?

Кадровая политика неоднократно вызывала критику Президента страны Н. Назарбаева. Еще в 2010 г. на слушании отчета Правительства РК об итогах социально-экономического развития страны в 2009 г. и планах развития на 2010 г. он отмечал: «Политика предыдущих лет, когда было предложено

подбирать, учить, воспитывать молодые кадры, направляя их на достойную работу, свелась бюрократией только к первому и последнему – подбирать и давать достойную работу. А в середине – их воспитывать, проводить через все ступени, чтобы они понимали, в чем дело – этого нет. В итоге сегодня в наших ведомствах на достаточно приличных должностях сидят молодые ребята, которые даже не понимают, для чего они туда посажены. Я недавно давал поручение по КМГ разобраться, какие жалобы были. Сидят ребята, которые не знают, чего они сидят. Как их подбирали?». И далее: «Я говорю о реальном секторе и доопытных инженерах, работающих в низах. Кроме раздражения и смеха, они ничего не вызывают. Хорошее место, большая зарплата – а дела нет. Конечно, я не говорю обо всех. 15–20% этих молодых специалистов достойно работают на своих местах. А у остальных, кроме понтов, кто к какой группе, клану относится, желания перепрыгнуть на более теплое место, ничего нет. А в министерствах и ведомствах поощряют таких людей»*, – отметил Н. Назарбаев.

Чиновничий аппарат продолжает чрезмерно контролировать бизнес, о чем говорил Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев на Совете при Президенте РК с казахстанскими предпринимателями 10 апреля 2013 г. По его мнению, государство должно контролировать качество и безопасность продукции, а также соблюдение действующего законодательства. Он вновь раскритиковал Правительство Казахстана за волокиту в работе по снятию административных барьеров для бизнеса.

Такое отношение к бизнесу усиливает напряженность в обществе. Коррупционная составляющая, содержащаяся в высоких ценах на товары и услуги, бьет по карману потребителя, и, в конечном счете, по авторитету власти. Вместо того, чтобы расширять производство и создавать рабочие места, снимая тем самым социальную напряженность, предприниматели стремятся вести двойную бухгалтерию, уходя от налогов.

Наличие безработной молодежи дополнительно обостряет конкуренцию между этническими группами. Этим поль-

* <http://ru.government.kz/site/news/main/2010/01/70>

зуются этнические предприниматели, которые в социальных сетях распространяют националистические мифологемы. Под воздействием радикальной идеологии некоренные жители все более начинают восприниматься отдельными представителями коренного этноса как помеха на пути к социальной мобильности и благосостоянию коренного большинства.

Недовольство молодежи находит выход в этноориентированных комментариях ксенофобского толка в социальных сетях: каждое событие, которое в цивилизованном обществе прошло бы как минимум незамеченным, начинает восприниматься через призму этничности и приобретает оттенок радикализма.

Участие этнических меньшинств в общественной жизни

Процессы, структурирующие политическую жизнь по национальному признаку, являются опасным трендом. Они усиливают тенденцию к культурному разрыву между национальными группами и, тем самым, способствуют эскалации прочих социальных конфликтов. Различия между национальными группами в отношении их доступа к власти и ресурсам уже проявляются и в ряде случаев могут повлечь за собой достаточно массовые социальные акции.

В массовом сознании участие в органах управления является базовой ценностью. Одновременно оно выступает маркером этнических дистанций вследствие неравномерного представительства в органах управления этнических меньшинств и служит, безусловно, фактором, разделяющим этносы Казахстана. Он разграничивает людей контактирующих общин, порождая чувство второсортности у представителей не титульных этносов. Данные, приведенные в Национальном докладе Республики Казахстан в рамках Универсального периодического обзора по правам человека за 2010 год, свидетельствуют о том, что этнические меньшинства в недостаточной степени представлены в органах власти (табл. 1).

Информация о численности государственных служащих в разрезе национальностей (по состоянию на 1 июля 2009 г.)*

Наименование национальностей	Полит. госслужащие	Админ. госслужащие	Итого	%
Казахи	2 681	79 866	82 547	84,55
Русские	195	9 867	10 062	10,31
Украинцы	71	1 423	1494	1,53
Татары	11	783	794	0,81
Немцы	25	492	517	0,53
Корейцы	2	393	395	0,40
Узбеки	10	419	429	0,44
Уйгуры	12	375	387	0,40
Белорусы	7	209	216	0,22
Поляки	8	138	146	0,15
Другие	28	611	639	0,66
Итого:	3 050	94 576	97 626	100

Такие диспропорции в представленности этнических групп в органах управления способствуют тому, что вся ответственность за проблемы переходного периода ложится на плечи коренного этноса, занимающего ключевые посты в управленческой сфере.

Необоснованное изменение социальных статусов в условиях трансформации общества может способствовать, с одной стороны, поискам виновников реальных и воображаемых обид и несправедливостей, а, с другой – формированию негативных образов, глубинных страхов, чувства оскорбленного достоинства, что ведет к интенсификации гиперэтничности и ксенофобии. Между тем, изобретенные вчера национальные границы сегодня воспринимаются уже как вечная и неизменная категория (Э. Ренан).

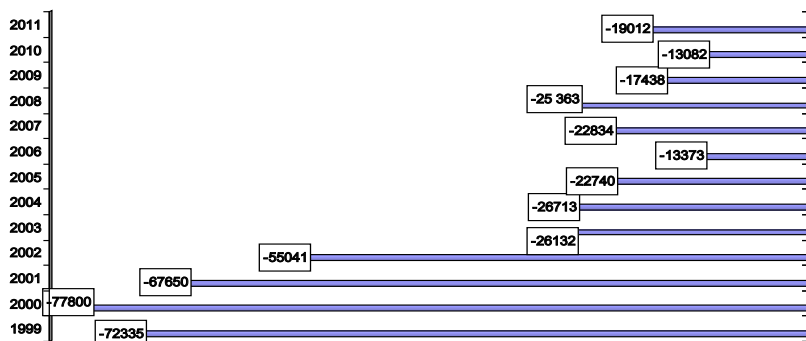
* Национальный доклад Республики Казахстан в рамках Универсального периодического обзора по правам человека за 2010 г.

Диспропорции становятся катализатором протестных настроений, выражающихся в усилении миграционных настроений у этнических групп. Так, продолжается выезд русских в основном в Россию, несмотря на то, что законодательство РФ в отношении мигрантов носит скорее запрещающий (кроме того, которое касается участников Программы переселения соотечественников), а не стимулирующий характер.

Как оказалось, из Казахстана, а именно из Алматинской области готовятся к отъезду в Ставрополье семиреченские казаки. Заместитель войскового атамана Семиреченского казачьего войска Геннадий Беляков (См.: Э. Майрамян. Ставропольинформ) сообщил, что в мае 2012 г. он уже зарегистрировал региональное общественное объединение «Землячество Семиреченских казаков в Ставропольском крае» и заключил договор о выделении 30 гектар под комплексную застройку для переселенцев. По его словам, одной из причин переезда стало ощущение психологического дискомфорта из-за кадровой политики, языковых проблем. Ориентировочная цифра переселенцев: из Киргизии – примерно 1200 семей, из Казахстана – 200–250 семей. К весне 2013 г. начнется строительство первых домов (табл. 2).

Таблица 2

Показатели внешней миграции русских (1999–2011) (отрицательное сальдо миграции)



Источник: данные Агентства РК по статистике в различные годы // <http://www.stat.kz/PUBLISHING/Pages/publications.aspx>

В декабре 2012 г. Ассоциацией немцев Казахстана «Возрождение» было проведено широкомасштабное социологическое исследование немецкой диаспоры Казахстана. На вопрос: «Собираетесь ли Вы переехать на постоянное место жительства в другую страну?» утвердительно ответили 23,0% опрошенных и пока раздумывают о переезде 28,0%. Около половины респондентов уезжать никуда не собираются. Те, кто намерен выехать, выбирают для переезда Германию – 33,6% и Россию – 9,0%. Основными причинами выезда были названы: 1) желание воссоединиться с родственниками – 60,6%; 2) отсутствие уверенности в завтрашнем дне – 40,2%; 3) желание жить на исторической Родине – 35,6%. Как причину выезда назвали языковую политику – 21,6%, невозможность сделать карьеру – 18,5%.

Как видно, причин миграции достаточно много, но невозможность сделать карьеру в Казахстане называется респондентами хотя и не главной, но также причиной, по которой люди задумываются о выезде. В результате миграционной убыли страна теряет квалифицированные кадры, что негативно сказывается на экономике страны.

Так, в Северо-Казахстанской области вследствие вымывания квалифицированной рабочей силы на производстве уже ощущается недостаток специалистов. Причина такого положения – в том, что молодые перспективные специалисты, получив специальное образование, уезжают в Россию. Директор Петропавловского машиностроительного завода АО «ПЗТМ» Кайрат Бишимов на официальном уровне поднял вопрос о подготовке национальных кадров для местных предприятий машиностроительной отрасли из числа граждан коренной национальности. По его инициативе завод заключил соглашения с некоторыми казахскими школами в Петропавловске, выпускники которых должны направляться на профессиональное обучение в АО «ПЗТМ».

В разных странах, в том числе и в странах с развитой демократией, накоплен достаточно богатый опыт эффективного участия национальных меньшинств в общественной жизни.

Универсальной модели мультикультурального общества не существует. В мировой практике существует множество ме-

ханизмов, дающих возможность каждому государству определиться с собственной моделью решения этих проблем. Эти модели бывают как удачными, так и неудачными.

Опыт Кипра в 1960–1963 г. показал, что пропорциональное представительство в органах власти не является абсолютной гарантией стабильности в обществе. Однако есть страны, где пропорциональное представительство успешно решает все проблемы. В качестве классического примера решения этого вопроса часто называют Южный Тироль, который населяют 3 языковые группы – немецкоязычная (68%), италияязычная (28%) и ладинская (4%). Он имеет статус автономного самоуправления от Италии. В 1981 г. там была проведена перепись населения, где каждый заявил о своей языковой принадлежности. На основании установленных в результате переписи пропорций распределяется все – от субсидий до административных постов. Молодежь двуязычна, каждый, кто хочет получить работу в сфере обслуживания, должен показать знание второго языка. Если чиновник должен бегло говорить и писать на втором языке, то уборщице достаточно скромных знаний. Такой способ решения проблемы проявил себя как достаточно успешный.

В мультикультурной политике Австралии лидеры этнических групп стали важными участниками процесса управления полиэтническим обществом, а этничность используется и поддерживается государством как инструмент для локализации социальной инициативы. В США отрицается релевантность этничности в политической сфере, но этнические меньшинства с целью достижения политического доминирования создают панэтнические образования. Для разрешения конфликтных ситуаций, связанных с дискриминацией по признаку расы или этнического происхождения, при министерстве юстиции с 1964 г. функционирует служба общинных отношений, финансируемая из госбюджета.

Консоционалистские режимы (т. е. механизмы распределения мест в парламенте таким образом, чтобы гражданин голосовал за представителей своей национальности) – не самый

удачный вариант представительства этнических групп. Фактически эти режимы поощряют развитие конкуренции за социальные ресурсы в форме соперничества между национальными группами, препятствуют их сотрудничеству, затрудняют попытки преодоления межгрупповых барьеров, усиливают жесткость границ между этносами.

Сторонниками теорий, доказывающих, что мажоритарная демократия эффективнее решает проблему равной приближенности этносов к власти, выдвигаются различные аргументы в пользу последней. Так, С. Липсет, наиболее полно развивший теорию взаимопересекающихся действий, утверждает, что двухпартийная мажоритарная система выборов побуждает конкурирующие партии, борющиеся за голоса, больше учитывать интересы этнических групп. Сторонники суммирования голосов (Д. Горовитц) предлагают для исключения автоматического прохождения кандидата от большой этнической группы вводить необходимость его поддержки в различных избирательных округах, а не только в своем округе. А. Ластикк предложил модель контроля, означающего, что этническое большинство использует свою власть для сдерживания этнических меньшинств в рамках мажоритарной демократии. А. Лейпхарт, сторонник общественной демократии, считает, что для стран с неглубоким и подвижным этническим размежеванием (типа США) подходят теории взаимопересекающихся размежеваний, но для глубоко разделенных обществ главной составной частью демократии должна стать модель распределения власти.

Каждая из этих теорий имеет свои преимущества и недостатки. В Казахстане, провозгласившем себя демократическим светским государством, возможны варианты пропорционального представительства этносов во властных структурах, во всяком случае, в местах компактного проживания этнических меньшинств. Тем более, что для стран-участниц ОБСЕ разработана Лионские рекомендации, в которых обобщен международный опыт участия этнических меньшинств в общественно-политической жизни.

Подобное пропорциональное представительство могло бы способствовать интеграции национальных элит в систему государственного управления, и избрание 9 депутатов в Мажилис от Ассамблеи народа Казахстана – показатель того, каким образом можно успешно решать вопросы представительства этнических меньшинств в структурах власти.

Что касается участия этнических меньшинств на местном уровне, то, как представляется, реформирование органов местного самоуправления может привлечь к их работе представителей этнических меньшинств в местах компактного расселения. Такие формы общественного самоуправления, как советы биев, советы старейшин и сходы жителей, могут получить новый импульс в своем развитии и обеспечить разрешение противоречий на уровне локальных сообществ.