

Есбосын Смагулов,
политолог
**УЧАСТИЕ ЭТНИЧЕСКИХ И
РЕЛИГИОЗНЫХ ГРУПП В
ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ КАЗАХСТАНА**

После распада СССР одной из главных проблем, влияющих на стабильность политической системы Казахстана, остается сохранение гармоничных и сбалансированных межэтнических и межконфессиональных отношений. В последние годы отмечается значительное изменение этноконфессионального облика республики, причем по-прежнему актуальны многие тенденции и тренды, заданные почти два десятилетия назад распадом некогда единого государства. Безусловно, происходящие изменения и миграционные процессы уже не отличаются такой динамикой, как в 1990-е годы, тем не менее статистика свидетельствует о серьезном изменении этнического состава населения. Так, в 1997 г. население страны составляло 14 955 тыс. человек, из которых казахов было 7972 тыс. (53,3%), русских – 4490 тыс. (30%), украинцев – 549 тыс. (3,67%), узбеков – 370 тыс. (2,47%)/ уйгур – 210 тыс. (1,4%), татар – 249 тыс. (1,67%), немцев – 356 тыс. человек (2,38%). К 2007 г. население страны выросло почти на 3% и достигло 15 395 тыс. человек, из которых казахов – 9110 тыс. (59,18%), русских – 3945 тыс. (25,63%), украинцев – 440 тыс. (2,86%), узбеков – 440 тыс. (2,86%), уйгур – 233 тыс. (1,52%), татар – 229 тыс. (1,49%), немцев – 222 тыс. человек (1,44%). Как видим, доля коренного населения увеличилась почти на 6%, а русского – уменьшилась примерно на 4,5%. Также растет представительство центральноазиатских этносов на фоне снижения численности европейских этнических групп.

Если рассматривать ситуацию в региональном разрезе, то можно отметить наличие крупных диаспор и сосредоточение некоренного населения в отдельных областях. Так, большая часть славянского и немецкого населения сконцентрирована на северо-востоке страны. Крупнейшая узбекская диаспора сложилась в Южно-Казахстанской области, граничащей с Узбекистаном. Уйгуры проживают преимущественно на юго-западе республики. В то же время в последние годы наметилась тенденция увеличения доли казахского населения за счет внутренней и внешней миграции, а также традиционно более высокой, чем у представителей славян-

ских этносов, рождаемости. Мощным фактором, стимулирующим переезд казахского населения из южных регионов на север, стал перенос столицы из Алма-Аты в Астану.

Не так давно многие зарубежные наблюдатели предсказывали Казахстану судьбу бывшего Союза, не считая новое государство жизнеспособным прежде всего из-за полиэтнического состава его населения. Известный западный геостратег З. Бжезинский допускал даже возможность раскола под влиянием внешнеполитических факторов: «В связи с тем, что в северо-западных и северо-восточных регионах Казахстана в значительной степени доминируют русские колонисты, Казахстан может столкнуться с опасностью территориального отделения, если в отношениях между Казахстаном и Россией будут наблюдаться серьезные ухудшения». Американская специалистка по Центральной Азии М.Б. Олкотт также отмечала углубление внутренних противоречий в стране. «Идет интенсивное расслоение общества на сельских и городских жителей, пожилых людей и молодежь, жителей севера и юга, казахов и неказахов – и это лишь некоторые из основных линий раскола», – так характеризовала она ситуацию, сложившуюся в 90-е годы прошлого века.

Тем не менее в сложный период становления государственности республике удалось избежать серьезных катаклизмов в сфере межэтнических отношений. Любопытно, что отсутствию конфликтов между основными этносами на фоне кровопролития, происходившего тогда во многих регионах постсоветского пространства, М.Б. Олкотт давала довольно специфическое объяснение: «При глубоко укоренившихся расхождениях в политических ценностях между двумя основными национальностями Казахстана сохранение в стране спокойной социально-политической обстановки можно объяснить лишь апатией населения». Однако подобное социально-психологическое объяснение ситуации далеко не исчерпывает всех факторов, влияющих на данную проблему.

Своеобразным предохранительным клапаном, в который выходил протестный потенциал 90-х годов, стала миграция, носившая явно выраженный этнический характер. Большинство из тех, кто покидал страну, направлялись в Россию и другие славянские республики СНГ, а также в Германию. Даже критически настроенные к этнической политике властей Казахстана аналитики признают, что трудностям интеграции в новых условиях многие предпочли возвращение к более понятным правилам игры. Так, А. Грозин в

свое время писал: «Первопричиной массового выезда русских из Казахстана является глубокий психологический дискомфорт и перманентный стресс, испытываемый в процессе приспособления к возникающему этноориентированному режиму, совпавший с трудностями адаптации к рыночным отношениям». Впрочем, вместе с экономической стабилизацией и улучшением благосостояния населения поток мигрантов заметно уменьшился и даже наметился обратный процесс. «Пережив в начале 1990-х годов значительный отток русскоязычного и немецкоязычного населения в Россию, ФРГ и Израиль, Казахстан в дальнейшем вновь оказался привлекательным для мигрантов из других стран. Более того, многие из тех, кто по разным причинам покинул РК, теперь возвращаются на прежнее место жительства – в том числе из России», – отмечается в публикации российского журнала «Международные процессы».

Статистика свидетельствует о том, что миграция по-прежнему активно влияет на этнический состав населения. На фоне активного возвращения в Казахстан этнических казахов из соседних стран СНГ, Китая, Монголии, Ирана и Турции долгие годы отмечалась довольно существенная эмиграция на историческую родину этнических русских, немцев, украинцев, евреев. В последние годы в Казахстане фиксируется положительное сальдо внешней миграции: если в 2000 г. количество прибывших в республику составило 47 442 человек, а выбывших – 155 749 (потери населения – 108 307 человек), то в 2004 г. соответствующие показатели составляли: по иммигрантам – 68 319 человек, по эмигрантам – 65 530, положительное сальдо – 2789 человек. А вот данные за 2006 г.: прибыл 66 731 человек, выбыло 33 690, положительное сальдо составило 33 041 человек. Снижение уровня иммиграции свидетельствует о стабилизации экономической ситуации и уменьшении миграционного потенциала большинства этнических групп. Но нельзя не отметить, что среди представителей многих этносов все еще сохраняется отрицательное сальдо внешней миграции.

Еще одним заметным фактором социально-политической жизни в последние десятилетия стал «религиозный Ренессанс». Хотя некоторые исследователи ставят под сомнение правомерность использования этого понятия, но даже невооруженным взглядом можно заметить рост интереса к религии. В последнее время очевидными стали следующие тенденции: усиливается влияние традиционных религиозных институтов; расширяются социальные функции религии; шире становятся возможности для получения

религиозного образования; заметно активизируется миссионерская и пропагандистская деятельность религиозных сил, представляющих самые разные вероучения (от традиционных для Казахстана до «экзотических» и откровенно сектантских).

Статистика отмечает динамичный рост числа религиозных объединений и культовых сооружений в Казахстане, а социологические опросы фиксируют подъем качественных показателей религиозности всех групп населения. Согласно официальным данным, количество религиозных объединений за годы независимости увеличилось почти в шесть раз: с 671 в 1990 г. до 3783 в 2007 г. Особенно заметен за указанный период рост числа общин, представляющих ислам (с 46 до 2144), православие (с 62 до 281), католицизм (с 42 до 98) и протестантизм, включая пятидесятнические и харизматические церкви (с 457 до 1177). Из протестантских церквей бурного роста благодаря активной миссионерской работе добились нетрадиционные для Казахстана харизматические и методистские образования; если в 1990 г. таковых было всего 13, то в 2007 г. – уже 540. При этом более старые протестантские общины переживают упадок, многие религиозные объединения распадаются. Например, численность лютеранских объединений, прихожанами которых были в основном немцы, снизилась со 171 в 1990 г. до 25 в 2007 г., что объясняется миграцией немецкого населения в Германию.

Между тем специфичным для Казахстана является широкое отождествление в массовом сознании этнической и конфессиональной принадлежности. Даже государство (в «Программе совершенствования казахстанской модели межэтнического и межконфессионального согласия на 2006–2008 годы», утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 15 июня 2006 г.) признает, что «любое усложнение, тем более обострение межконфессиональных отношений, будет перенесено в международную сферу».

Происходящие процессы, вопреки многочисленным заявлениям о победном марше глобализации и вестернизации, свидетельствуют о том, что проблема этнической и религиозной идентичности и самоидентификации выходит на первый план при формировании стратегических планов на будущее. Для Казахстана, как одного из наиболее пестрых в этноконфессиональном плане государств, важнейшим условием созидательного развития страны является поддержание толерантных отношений между представи-

телями всех национальных и религиозных общин. Государственная политика направлена на то, чтобы исключить конфликтогенный потенциал полиэтничности и поликонфессиональности и использовать их не как почву для выяснения отношений, а как конкурентное преимущество и позитивный фактор развития. Происходящие в этой сфере процессы по-прежнему привлекают широкий интерес и требуют дальнейшего исследования, особенно в контексте происходящего реформирования конституционных основ политической системы. Надо отметить, что в казахстанском обществе сложились разнообразные институты, позволяющие представлять на различных уровнях интересы тех или иных этнических и религиозных групп. Законодательство запрещает создание политических партий на этнической или религиозной основе. Однако широко представлены многочисленные национальные культурные центры, общественные объединения и движения. Большую активность проявляют, например, славянское движение «Лад», Ассоциация русских, славянских и казачьих общин. Землячества, объединения бизнесменов, молодежи, национальные культурные центры немцев, корейцев, татар, украинцев, уйгур и некоторых других этносов действуют по всему Казахстану. На языках этих народов издаются газеты и журналы, выходят теле- и радиoprogramмы, действует несколько национальных театров. Ассамблея народов Казахстана (АНК), созданная еще в 1995 г., задумывалась как инструмент взаимодействия органов власти с этническими сообществами страны, поэтому в нее были включены представители практически всех действовавших в стране национальных культурных центров и других этнических организаций, а также религиозных объединений. Статус АНК не имел конституционного подкрепления, поскольку она рассматривалась как одно из общественных объединений, хотя и с особыми функциями и задачами. Что касается возможной законодотворческой роли АНК, то более десяти лет она ограничивалась участием в «общественно-политической экспертизе законопроектов, затрагивающих сферу межэтнических отношений» с помощью выработанных механизмов. Примечательно, что в «Стратегии Ассамблеи народов Казахстана на среднесрочный период (до 2007 г.)», утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 26 апреля 2002 г., «политизация конфессий и этноориентированных организаций» была названа в числе факторов, которые «могут оказать дестабилизирующее влияние на состояние межэтнических отношений».

Однако очередной этап реформирования политической системы Казахстана, связанный с внесением изменений в Конституцию в мае 2007 г., привел к изменению роли и места АНК в политической системе государства. Инициатором изменений в Основной закон страны стал президент Н. Назарбаев. В 2007 г. он обозначил семь основных направлений, которые определили содержание конституционной реформы: перераспределение властных полномочий и ответственности, повышение роли парламента; укрепление роли политических партий; развитие местного самоуправления; совершенствование судебной системы; обеспечение межнационального согласия и укрепление Ассамблеи народов Казахстана; дальнейшее развитие институтов гражданского общества; укрепление системы защиты прав и свобод граждан.

Нововведения, касающиеся различных сторон государственного строительства, должны были не только расширить полномочия законодательных органов власти, но и способствовать формированию современной многопартийной системы, развитию гражданского общества и неправительственного сектора. В конечном итоге предполагалось, что все это приведет к более широкому представительству граждан, политических партий, общественных объединений, в том числе и этноконфессиональной направленности, в политической жизни. Ожидалось, что достаточно широкое партийное представительство в Мажилисе послужит первым шагом к формированию уравновешенной двух- или трехпартийной системы, а усилившиеся в результате получения депутатских мест партии станут опорой системы внутривластных сдержек и противовесов. Оппозиция в случае получения ею даже небольшого количества мандатов могла бы обрести более солидную почву под ногами и стать инструментом выражения альтернативных точек зрения на происходящее в стране.

Однако состоявшиеся по новым правилам в августе 2007 г. выборы обеспечили монополию партии «Нур Отан», во главе которой стоит президент Н. Назарбаев. Другие партии не смогли преодолеть 7%-ный порог, поэтому все места достались «партии власти». Номенклатурно-квотный принцип формирования депутатских списков свел на нет задумки о повышении роли партийных фракций в представительных органах, а механизм консультирования главы государства с фракциями по поводу назначения премьер-министра больше напоминает совещание с самим собой, поскольку сама фракция правящей партии комплектовалась при непосредст-

венном участии президента. К тому же, согласно принятым изменениям, снят действовавший прежде запрет на занятие партийной деятельностью для Президента Республики Казахстан.

Единственная «альтернативная» фракция в парламенте, номинально не представляющая партию власти, – группа депутатов от АНК, но и этот орган, как известно, формирует и возглавляет президент. Выборы депутатов Мажилиса от Ассамблеи народов Казахстана состоялись 20 августа 2007 г. На безальтернативной основе были избраны девять депутатов, представляющих крупнейшие этнические группы страны. В ряды парламентариев влились представители казахов, русских, уйгуров, украинцев, узбеков, немцев, балкарцев, корейцев и белорусов. Решение об установлении квоты для этнических групп в нижней палате парламента стало одной из ключевых политических инноваций. Целью внесения данных положений стало обеспечение более широкого участия различных этносов, проживающих в Казахстане, в общественно-политической жизни страны. Однако даже многим крупным общинам (например, татарам, башкирам, азербайджанцам, туркам, чеченцам, ингушам и др.) придется дожидаться своей очереди как минимум до следующих выборов. А если учесть, что в Казахстане проживают представители более чем 120 этнических групп, то многим из них вряд ли вообще светит перспектива получить место в законодательном органе. Идея усиления роли Ассамблеи народов Казахстана и выделения определенной квоты для ее представителей в обеих палатах парламента неоднократно обсуждалась на сессиях АНК и заседаниях Государственной комиссии по разработке и конкретизации программы демократических реформ. Хотя сама идея расширения участия представителей этнических групп в законодательном процессе не вызывает особых возражений, надо отметить, что механизмы ее осуществления по-прежнему не проработаны и не закреплены законодательно, что может привести к противоречиям и конфликтным ситуациям.

О том, что принцип квотирования мест в парламенте унитарного государства по национальному принципу вызывает сомнения по целому ряду причин, прежде всего правового характера, некоторые аналитики заявляли еще до принятия майских конституционных поправок.

Директор Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК Б. Султанов в целом позитивно оценивает конституционные поправки: «Полиэтническую специфику Ка-

захстана отражает придание конституционного статуса Ассамблее народов Казахстана, которая получает право делегировать согласно установленной квоте своих представителей в мажилис и сенат Парламента. Абсолютно ясно, что, несмотря на некоторые правовые коллизии, создается прецедент гарантированного представительства этнических интересов в высшем законодательном органе страны. Вполне закономерно, что с учетом значимости стабилизирующей роли АНК в межнациональных отношениях в РК право на ее формирование отныне становится прерогативой главы государства». Обратим внимание, что даже глава близкого к администрации президента аналитического центра указывает на «некоторые правовые коллизии», порожденные установлением этнических квот. Другой представитель КИСИ, известный политолог К. Сыроежкин, высказывается по этому поводу более определенно. По его мнению, «создан опасный прецедент квотного представительства (сегодня это национальные меньшинства, завтра – социальные или религиозные группы, послезавтра – нечто иное)». Руководитель аналитического центра «Альтернатива» А. Чеботарев так обобщает причины, заставляющие его усомниться в необходимости изменения статуса Ассамблеи: «...во-первых, подобные привилегии не характерны для консультативно-совещательных органов, каковым является АНК. Во-вторых, данная кооптация противоречит общепризнанным нормам равного избирательного права, предполагающего равенство возможностей кандидатов на соответствующие выборные должности. В-третьих, такая система характерна преимущественно для развивающихся стран третьего мира, где стандарты выборов существенно отличаются, причем далеко не в лучшую сторону, от общепринятых во всем цивилизованном мире». Исходя из этого, А. Чеботарев полагает, что Казахстан сделал шаг назад.

Зарубежный же опыт свидетельствует о том, что принцип квотирования, закрепившийся в законодательной практике ряда государств, трудно назвать однозначно позитивным. Например, принятое в Ливане закрепление ряда высших государственных постов за представителями тех или иных этноконфессиональных групп не оградило эту страну от гражданской войны и жесткого противостояния, конца которому не видно. Квотирование по этническому признаку чаще всего, как это происходит в Боснии и Герцеговине, представляет собой результат определенного компромисса, отражающего необходимость прекращения гражданской

войны и примирения доведенных до крайнего противостояния сторон. Обсуждение возможностей применения аналогичных механизмов квотирования в Ираке – это попытка спасти страны от распада на три части: шиитскую, суннитскую и курдскую.

Политические реформы в Казахстане осуществляются в период, когда межэтническое согласие вновь испытывается на прочность. В 2006–2007 гг. на месторождении Тенгиз, в селах Маловодное и Казатком Алма-атинской области произошли конфликты, заставившие аналитиков и прессу заговорить о межнациональных конфликтах и угрозе стабильности. На Тенгизе произошел конфликт между рабочими казахской и турецкой национальности, связанный с неравными условиями работы и оплаты труда граждан Казахстана и иностранцев. Дискриминация местных рабочих имеет место на многих совместных и иностранных предприятиях, поэтому акции протеста и забастовки стали в последние годы обычным явлением, особенно в нефтедобывающих регионах, в отдельных случаях конфликты приобретают межэтнический характер. Что касается событий в Алма-атинской области, то здесь поводом для него стали «разборки» между молодежью казахской и чеченской национальностей. Бытовой конфликт обернулся массовыми беспорядками, приведшими к гибели нескольких человек.

Можно назвать целый ряд социально-экономических и политических причин, которые привели к дестабилизации и появлению локальных очагов напряженности. Среди них и тяжелые материальные условия значительной части населения, особенно коренной национальности, неравные условия оплаты труда на принадлежащих иностранцам предприятиях, трудности адаптации и интеграции оралманов (репатриантов-казахов, возвращающихся на историческую родину из-за рубежа, прежде всего из Узбекистана, России, Монголии, Китая и других стран) и т.д. Но при этом было бы достаточно наивным отвергать в этих конфликтах и этническую составляющую.

Еще одной причиной роста конфликтогенности аналитики называют кадровую политику, не всегда отражающую полиэтнический состав населения государства. Среди государственных служащих, начиная с низовых звеньев и заканчивая высшими органами власти, сохраняется тенденция ко все более широкому представительству коренного этноса в органах власти. Дисбаланс такого рода отмечается также в вооруженных силах и правоохранительных структурах. Отдельные этнические группы закрепляют-

ся в тех или иных исторически сложившихся и устоявшихся за полтора десятилетия независимости нишах, например, в тяжелой индустрии, строительстве, малом и среднем бизнесе и т.д. Но может ли это послужить заменой их полноценного доступа к политическим, экономическим и идеологическим ресурсам власти? Опасения по поводу этноцентрических тенденций, особенно при решении кадровых и языковых вопросов, могут спровоцировать новую миграционную волну, и это в условиях, когда Казахстан остро нуждается в научных и управленческих кадрах, высококвалифицированной рабочей силе. Привлекаемые относительно высоким уровнем заработной платы потоки гастарбайтеров вряд ли смогут в полной мере восполнить этот дефицит, ведь среди приезжих преобладают работники низкой квалификации, заполняющие нишу на рынке тяжелого неквалифицированного труда и в сфере обслуживания.

Ведение более сбалансированной кадровой политики позволило бы избежать возможного чувства обиды у представителей многочисленных этносов, населяющих Казахстан. Не секрет, что не всегда при комплектовании исполнительных и представительных органов власти, правоохранительных структур должным образом учитывается этнический состав населения региона. Особенно это актуально там, где компактно проживают различные диаспоры. В какой-то степени разрешить эти проблемы и должно было учреждение квот для представителей АНК в депутатском корпусе. Выборы парламентариев от Ассамблеи – это попытка создать механизм, позволяющий довести до высшего законодательного органа запросы и ожидания национальных меньшинств. Но вслед за этим должны последовать и другие шаги, причем не только законодательного характера. В частности, этнолингвистический фактор должны учитывать в своей повседневной работе, особенно в кадровых назначениях, органы власти в центре и на местах, политические партии, неправительственные организации.

Теперь же де-факто и де-юре Ассамблея стала не просто общественной организацией и составной частью гражданского общества, но и компонентом политической системы. Этот статус закреплен в Основном законе, что предполагает дальнейшую законодательно-нормативную проработку вопроса о статусе АНК, в том числе выработку транспарентных и отвечающих запросам этнических групп механизмов взаимодействия различных национально-культурных центров, правил выборности руководящих ор-

ганов Ассамблеи. Вероятно, необходимо продумать возможность ротации представителей от АНК в Мажилисе и Сенате, дабы дать возможность для получения законодательной трибуны представителям более широкого круга этносов, желающих участвовать в политической жизни государства.

*«Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства»,
М., 2009 г., с. 258–270.*