

УДК 94(574)

ББК 63.3(5Каз)6

С. В. Филиппов

Правовое положение русского населения в Республике Казахстан в конце XX — начале XXI в.

S. V. Philippov

Legal Status of Ethnic Russian Population in the Republic of Kazakhstan at the End of XX — the Beginning of the XXI Centuries

Рассматривается нормативно-правовая база правового положения соотечественников в Казахстане, анализируются юридические документы, которые позволяют сделать вывод об официальном статусе русского населения в Казахстане в 1990–2000-х гг. Исследуется эволюция законодательных норм республики, которая отражает, пусть даже декларативно, изменение отношения к русскому населению. Изучены такие законы Республики Казахстан, как конституции 1993 г. и 1995 г., Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики, законы «О государственной независимости Республики Казахстан», «О гражданстве», «О миграции», «О языках», «О СМИ», концепции миграционной политики, информационной безопасности, а также несколько международных российско-казахстанских договоров. Описано правовое положение соотечественников в законодательстве республики, которое является основой правоприменительной практики и проводимой политики, но полностью их не отражает. На основе развивающихся тенденций составлен прогноз на среднесрочную перспективу.

Ключевые слова: русские в Казахстане, законодательство республики, правовое положение соотечественников.

DOI 10.14258/izvasu(2013)4.2-41

По данным начальника департамента МИДа РФ по работе с соотечественниками А. В. Чепурина, 30 млн чел. проживает за пределами границ исторической родины [1]. Актуальность правового положения соотечественников в Казахстане не вызывает сомнения, так как переписи населения показывают стабильную убыль русского населения за 10 лет примерно на 1 млн 300 тыс. чел., или 10% от общей численности населения (табл. [2–4]).

Национальность	1989	1999	2009	2012
Казахи	6,5	7,9	10	10,5
Русские	6,2 (45%)	4,4 (35%)	3,7 (25%)	3,5 (23,7%)

Standards and legal basis of the official status of Kazakhstan compatriots are considered in the article. Legal documents which allow to draw conclusion about status of Kazakhstan ethnic Russian population in the 1990s — 2000s are analyzed in the article. The evolution of republican legislative norms which reflect declarative changes of the attitude to the ethnic Russian population is investigated. The following legislative acts are examined: the constitutions of 1993 and 1995, «The Declaration on the State Sovereignty of the Kazakh Soviet Socialist Republic», «On State Independence of the Republic of Kazakhstan», the Citizenship Act, the Migration Act, the concept of migration policy, the Languages Act, the law on mass media, the concept of information security, as well as international Russian-Kazakh treaties. Legal provisions of ethnic Russians in the republican legislation which serves the foundation of conciliatory practices and actual politics without fully reflecting them have been studied. The developing tendencies prompted medium-term forecast made by the author.

Key words: Russians in Kazakhstan, the republic legislation, legal status of compatriots.

Эмиграция русских из Казахстана снизилась — сейчас 20 тыс. — 50 тыс. чел [5, 6] в год.

Русское население почти не влияет на политику и экономику Казахстана, так как запрещена деятельность партий по конфессиональному и национальному признаку [7–9], что ограничивает юридические инструменты отстаивания своих интересов [10] и способствует малой представленности в законодательной власти от мажилиса до районного совета.

С начала 1990-х гг. в построении казахстанской государственности прослеживается тенденция к выделению особой роли казахской нации. В преамбуле и пунктах 1, 2, 3, 8 и 12 Декларации о государственном суверенитете признается: «право наций на свободное самоопределение... ответственность

за судьбу казахской нации... право свободного выхода из Союза... (а также осуществлять действия по. — С. Ф.) укреплению национальной государственности. Возрождение... самобытной культуры, традиций, языка... национального достоинства казахской нации... Территория Казахской ССР... является... неприкосновенной... Казахская ССР вправе приостанавливать... действия законов... Союза, нарушающих... права и Конституцию Республики... Казахская ССР проявляет заботу об... национально-культурных, духовных и языковых потребностях казахов... за пределами Республики» [11].

Наряду с принципами гражданского равноправия в законе о государственной независимости (преамбула, статьи 6–8) продолжает развиваться идея особого положения казахского народа: «право казахской нации на самоопределение... Граждане Республики всех национальностей, *объединенные общностью исторической судьбы с казахской нацией* (выделено мной. — С. Ф.), составляют вместе с ней единый народ Казахстана... За всеми казахами..., покинувшими территорию республики..., признается право иметь гражданство Республики..., Казахстан создает условия для возвращения на ее территорию лиц..., покинувших (его. — С. Ф.) в периоды массовых репрессий, насильственной коллективизации... антигуманных политических акций, и их потомков, а также для казахов (из. — С. Ф.) ... союзных республик... Казахстан проявляет заботу об... национально-культурных, духовных и языковых потребностях казахов, проживающих за ее пределами, защищает их интересы...» [12]. Это закреплялось в Конституции 1993 г.: «незыблемость казахской государственности», «форма государственности самоопределившейся казахской нации» и возможность для лиц, «вынужденно покинувших» страну, и «казахов, проживающих в других государствах, иметь гражданство Казахстана». Впервые появляется «языковой вопрос» — пункт 8 основы конституционного строя: «В Республике Казахстан государственным языком является казахский язык. Русский язык является языком межнационального общения...». Статья 4 о законодательстве раздела 2 переходных положений декларирует: «на переходный период создать условие для свободного и бесплатно изучения государственного языка, в этот период делопроизводство в Республике Казахстан ведется на казахском и русском языках» [13].

Конституции 1995 г. (действующая) провозглашает: «государственность на исконно казахской земле» и подтверждает: «Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления» [7]. На наш взгляд, выбрана именно эта форма устройства, так как она обеспечивает безопасность, внутреннюю стабильность и территориальную целостность — на севере компактно проживает неказахское (русское) население. Президентская форма правле-

ния — режим личной власти Елбасы — единоначалие, важное условие становления государственности: «установленные Конституцией унитарность и территориальная целостность государства, форма правления Республики не могут быть изменены» [7, ст. 91]. В районах компактного проживания русских могло бы быть продуктивно местное самоуправление с территориально-административной и национальной спецификой, но оформилась «вертикаль власти»: «Местные исполнительные органы входят в... систему исполнительных органов Республики..., обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с... потребностями развития соответствующей территории. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом... с согласия маслихатов... Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются... в порядке, определяемом Президентом... (он. — С. Ф.) вправе... освобождать акимов от должностей» [7, ст. 87]. Появляется «этнический компонент» в формировании парламента: «девять депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана» [7, ст. 51]. Русский уже не является языком межнационального общения: «в Республике... государственным является казахский язык. В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский...» [7, ст. 7].

«Языковой и национальный вопросы» заложены в законе о гражданстве. Например, статья 1: «уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку...». В статье 17 декларируется отказ в гражданстве лицу, если оно «...противодействует функционированию государственного языка» [14]. Статьи 3, 16 и 18 дословно повторяют закон о государственной независимости [12]. Иными словами, по мнению определенной части людей в политическом руководстве республики, Казахстан должен стать государством всех казахов.

Эти же положения есть в законе о миграции. В статье 1 говорится: «...**репатриант (оралман)** — лицо коренной национальности, изгнанное за пределы исторической родины и лишенное гражданства в силу актов массовых политических репрессий, незаконной реквизиции, насильственной коллективизации, иных антигуманных действий, добровольно переселяющееся в Республику Казахстан с целью постоянного проживания...». Статья 3 вводит принцип всестороннего содействия в «репатриации казахов на свою историческую родину, организации их расселения, создании рабочих мест и осуществлении комплекса других мер обеспечения адресной помощи и социальной защиты переселенцев коренной национальности» [15]. Статьями 13 и 29 гарантируются финансирование реэмиграции и адресные

льготы оралманам: приобретение жилья, единовременные пособия, земельные участки, ссуды на строительство [15]. Теоретически этот юридический механизм может быть применён к русскому населению, например, китайской провинции Синьцзян (в начале 1930-х гг. существовала миграция как русского, так и казахского населения в Китай с территории Казахстана, возникшая в результате голода). Данный закон позволяет расширить сферу применения этого юридического положения на все этнические группы Казахстана, но на практике привести пример подобной репатриации представляется довольно проблематичным в связи с ее отсутствием. В концепции миграционной политики выделяется этнический компонент: «стимулирование возвращения этнических казахов... и помощь в... адаптации и интеграции... оптимизация и стимулирование расселения мигрантов в соответствии со Стратегией территориального развития Республики Казахстан до 2015 г.» [16]. В действительности происходило переселение оралманов в районы проживания славянского населения. Таким образом, осуществлялось если не замещение этноса, то, во всяком случае, его «разбавление».

В законе о языках устанавливается, что казахский — «язык государственного управления, законодательства, судопроизводства и делопроизводства, действующий во всех сферах общественных отношений на всей территории...», а долгом каждого гражданина... является овладение государственным языком...» Государственным органам предписано создать условия для «свободного и бесплатного овладения государственным языком всеми гражданами Республики...», оказывать помощь казахской диаспоре в сохранении... родного языка» [17]. Происходит вытеснение русского языка казахским. Например, в статье 23: «развитие языков обеспечивается документами Системы государственного планирования Республики Казахстан, предусматривающими приоритетность государственного языка и... переход делопроизводства на казахский язык» [17]. Статья 5 регламентирует использование русского, а статья 6 декларирует заботу государства о языках: «В государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский... Каждый... имеет право на пользование родным языком, на... выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Государство заботится о создании условий для... развития языков... Казахстана. В местах компактного проживания национальных групп при проведении мероприятий могут быть использованы их языки» [17]. Возможность использовать другие языки заложена в статьях 8 и 16, а статья 7 (о недопустимости препятствования функционированию языков) призвана гарантировать их соблюдение: «... не допускается ущемление прав граждан по языковому признаку» [17].

Закон о СМИ котирует казахскоязычный сегмент информационного пространства, который не должен быть менее суммарного объема передач на других языках [18]. Концепция информационной безопасности ограничивает вещание иностранных СМИ (в том числе российских) [19].

Помимо официальной позиции, существует альтернативная, более радикальная. Проект концепции национальной политики: «Республике Казахстан возвращается первоначальное ее наименование Казахская республика... Казахская нация — государствообразующая коренная нация, веками жившая на бескрайних просторах Казахской земли... Следует придать приоритет ценностям казахского народа перед ценностями других национальностей и ускорить решение этого вопроса...» [20]. Стоит отметить, что это лишь проект, он не был принят (и в обозримом будущем вряд ли будет), но в обществе всё чаще звучат предложения придать подобным идеям юридически обязывающий характер.

Между Россией и Казахстаном в 1992 г. подписан договор о дружбе: «Стороны строят свои отношения как дружественные государства, последовательно руководствуясь принципами взаимного уважения государственного суверенитета и территориальной целостности, мирного урегулирования споров и неприменения силы или угрозы силой, включая экономические или иные способы давления, равноправия и невмешательства во внутренние дела, соблюдения прав человека и основных свобод, добросовестного выполнения обязательств» [21, с. 423]. Россия признала, что положение соотечественников находится под национальной юрисдикцией Казахстана, а также обязалась не воздействовать на ситуацию через «экономический силу (шантаж)» для достижения внешнеполитических целей. Существуют сложности при реализации договорённостей на практике [22]. В политических, общественных и научных кругах Казахстана не все признают необходимость интеграции с нашей страной [23]. Таким образом, часть русского населения республики, претендующая на посредничество в интеграции между Россией и Казахстаном, останется невостребованной при смене внешней политики как в прозападную, так и в исламскую, тюркскую стороны, в связи с отсутствием необходимости в ней.

Проанализировав законодательство, констатируем: равенство прав для всех граждан совмещено с системообразующей (интегрирующей) ролью казахской нации. Упоминание об «исконной казахской земле» не имеет правовых последствий, но нормативно-правовая база может быть пристрастно истолкована: с одной стороны, компромисс между общепризнанными мировыми демократическими стандартами, с другой стороны, сигнал казахстанскому обществу о форме организации государства. В Казахстане нет

законов о правах национальных меньшинств и оппозиции. Статус других языков и культур не прописан. Зафиксировано многообразие и права гражданина пользоваться родным языком, но нет механизмов реализации — нивелированность и ассимиляция. Северо-восточный регион (территория компактного проживания русского населения) никак не выделяется.

Анализ правового положения русского населения в Казахстане не может дать полное и сущностное представление о положении соотечественников в этой стране, так как не раскрывает сути проводимой политики руководства Казахстана в отношении «русского вопроса», ибо задекларированные нормы не отражают сущностной характеристики правоприменительной практики. Тем не менее отдельные положения, присутствующие в законах, свидетельствуют об усилении роли казахского народа в суверенном государстве на протяжении последних 25 лет. Тенденция неизбежно затронет представителей всех национальностей нетитульного происхождения — их статус будет снижаться. Это кос-

нётся русского населения, второго по численности этноса республики, после самих казахов. Вопреки утверждениям казахской историографии, пропаганды, отдельных граждан и идеологии государственного строительства (говорится о том, что Казахстан стал многонациональным государством искусственно) русское население в северных районах республики является автохтонным и не может считаться диаспорой.

Для 1990-х гг. было характерно построение национального государства, для 2000-х — тенденции к этнократии, а в 2010-е звучат призывы к моноэтничности. Попытки ассимилировать русскоязычное население, на наш взгляд, в будущем будут предприниматься более активно. Существует вероятность, что в ближайшие годы с приходом к власти нового поколения руководителей Казахстан может поменять вектор внешнеполитического курса и вывести страну из всех союзов и ввести визовый режим с Россией, что не приведет к улучшению положения русского населения. В этом случае существующие тенденции продолжатся.

Библиографический список

1. Интервью директора Департамента по работе с соотечественниками за рубежом МИД России А.В. Чепурина «За пределами России сейчас проживает около 30 миллионов наших соотечественников» [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.mid.ru/bdcmp/ns-dgpch.nsf/bab3c4309e31451cc325710e004812c0/937c865813334010c32577050027872b!OpenDocument>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
2. Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по республикам СССР [Электронный ресурс]. — URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=5. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
3. Национальный состав населения Республики Казахстан. Итоги переписи населения 1999 года Республики Казахстан. Т. 1: Статистический сборник / под ред. А. Смаилова). — Алматы, 2000.
4. Итоги переписи населения Республики Казахстан 2009 года [Электронный ресурс]. — URL: http://www.stat.kz/p_perepis/Pages/n_04_02_10.aspx. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
5. Шустов А. Русские покидают Казахстан. Кампания по лишению русского языка в республике официального конституционного статуса начинает приносить свои плоды [Электронный ресурс]. — URL: http://www.stoletie.ru/zarubejie/russkije_pokidajut_kazahstan_2011-11-22.htm. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
6. Васильев С. Возвращаются ли русские в Казахстан? [Электронный ресурс]. — URL: <http://rusedin.ru/2011/05/26/vozvrashhayutsya-li-russkie-v-kazahstan/> Дата последнего посещения: 25.04.2013.
7. Конституция республики Казахстан [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.constitution.kz/> Дата последнего посещения: 25.04.2013.
8. О политических партиях: Закон РК от 02.07.1996 № 16-1 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00063&all=all>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
9. Обобщественных объединениях: Закон РК от 31.05.1996 № 3-1 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00060&oraz=00&noraz=0>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
10. Крамаренко М.Б. Выборы в Казахстане. Политический брендинг и межнациональное согласие [Электронный ресурс]. — URL: http://www.ia-centr.ru/archive/public_details4409.html?id=758. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
11. О государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики : Декларация от 25.10.1990 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00170>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.
12. О государственной независимости Республики Казахстан: Конституционный закон РК [Электронный ре-

сурс]. — URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1000798. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

13. Конституция Республики Казахстан 1993 года [Электронный ресурс]. — URL: http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Республики_Казахстан_1993_года. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

14. О гражданстве Республики Казахстан: Закон РК от 20.12.1991 [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00088&all=all>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

15. О миграции населения : Закон РК от 13.12.1997 №204-I [Электронный ресурс]. — URL: <http://migrant-help.org/node/28>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

16. Концепция миграционной политики Республики Казахстан на 2007–2015 гг. [Электронный ресурс]. — URL: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/zakon/zakon090.html>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

17. О языках Республики Казахстан : Закон РК от 11.07.1997 №151-I [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00054&all=all>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

18. О средствах массовой информации : Закон РК от 23.07.1999 №451-I [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00084&all=all>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

19. Концепция информационной безопасности Республики Казахстан до 2016 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://ru.government.kz/docs/u110000017420111114.htm>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

20. Концепция национальной политики Республики Казахстан. Задачи до 2015 г. [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.zonakz.net/articles/27939>. Дата последнего посещения: 25.04.2013.

21. Богатуров А. Д. Международные отношения в Центральной Азии: События и документы. — М., 2011.

22. Козлов С. Разведка или научные исследования. Отношения двух партнёров по СНГ подвергаются серьёзному испытанию // Независимая газета. — 1997. — 14 авг.

23. Бесенбаев А. К. Не вместе: Россия и страны Центральной Азии. — СПб., 2011.