

# Влияние языковой и кадровой политики на идентичность граждан Казахстана



Программа для молодых исследователей в области  
публичной политики Фонда Сорос-Казахстан  
2016







Айбек Кумысбеков

**Влияние языковой и кадровой  
политики на идентичность  
граждан Казахстана**

Программа для молодых исследователей  
в области публичной политики Фонда Сорос-Казахстан

2016

Айбек Кумысбеков - руководитель, сооснователь компании «B2C», магистр политических наук, историк. В сферу исследовательских интересов входят проблемы идентичности граждан, политехнологии.

Целью программы для молодых исследователей Инициативы «Публичная политика» Фонда Сорос-Казахстан является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала казахстанских молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках программы участники проходят серию тренингов по политико-управленческому исследованию и анализу (policy research & analysis), визуализации данных и разработке стратегии продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций (policy advocacy). Полученные знания участники используют в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана темам.

Дополнительную информацию можно получить по адресу: [ppi@soros.kz](mailto:ppi@soros.kz)

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.





# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b>	<b>6</b>
<b>Раздел 1. Анализ влияния языковой и кадровой политики на идентичность</b>	<b>8</b>
1.1 Самоидентификация граждан Казахстана	8
1.2 Языковая политика	9
1.3 Политика в области идентичности	15
1.4 Политика в сфере государственной службы	18
<b>Раздел 2. Предложения по совершенствованию языковой и кадровой политики</b>	<b>21</b>
2.1 Предложения в области языковой политики	21
2.2 Предложения в области кадровой политики в государственных и представительных органах власти	27
<b>Заключение</b>	<b>31</b>
<b>Список экспертов</b>	<b>32</b>
<b>Список использованной литературы</b>	<b>33</b>

# ВВЕДЕНИЕ

Распад СССР вызвал кризис идентичности граждан Казахстана, однако вместе с тем дал старт пробуждению национального самосознания казахов. С 1991 года Казахстан начал поиск пути нациестроительства. Это дало начало развитию двух проектов формирования нации – гражданской нации (казахстанской) и этнической (казахской).

Первоначально вопрос о нации поднимался в проекте текста Конституции 1993 года – «Республика Казахстан как форма государственности самоопределившейся казахской нации»<sup>1</sup>, где государство являлось формой самоопределения казахской нации. Однако в результате дискуссии данное определение было изменено и получило другую трактовку.

В Конституции 1995 года в преамбуле уже нет данной трактовки, она заменяется преамбулой: «Мы, народ Казахстана, объединенный общей исторической судьбой, созидавая государственность на исконной казахской земле»<sup>2</sup>. О «казахской нации» не упоминается, начинается подготовка к внедрению определения «гражданская нация».

В 2004 году Ассамблея народа Казахстана выдвинула доктрину национального единства («казахстанская нация»), которую озвучил Глава государства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция РК 1993 года

<sup>2</sup> Конституция РК 1995 года

<sup>3</sup> [http://www.akorda.kz/ru/events/page\\_v-astane-vo-dvortse-mira-i-soglasiya-pod-predsedeatelstvom-prezidenta-strany-pred\\_1348723148](http://www.akorda.kz/ru/events/page_v-astane-vo-dvortse-mira-i-soglasiya-pod-predsedeatelstvom-prezidenta-strany-pred_1348723148)

Проект «Доктрины национального единства Казахстана», обращенный Ассамблее народов Казахстана в октябре 2008 года, создавался по поручению Нурсултана Назарбаева.

Однако среди казахов проект вызвал неоднозначную реакцию: от одобрения до полного отрицания. Отдельные критики считали, что гражданская нация ставит под угрозу существование казахской нации.

До сегодняшнего момента в Казахстане велось обсуждение данных проектов. Вместе с тем в апреле 2015 года Главой государства озвучено политическое заявление о формировании казахстанской нации<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_219853\\_vystupleniya-prezidenta-kazakhstana-n-nazarbaeva-na-khkhii-sessii-assamblei-naroda-kazakhstana](http://www.akorda.kz/ru/page/page_219853_vystupleniya-prezidenta-kazakhstana-n-nazarbaeva-na-khkhii-sessii-assamblei-naroda-kazakhstana)

# РАЗДЕЛ 1. АНАЛИЗ ИДЕНТИЧНОСТИ ГРАЖДАН, ЯЗЫКОВОЙ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

## 1.1 Самоидентификация граждан Казахстана

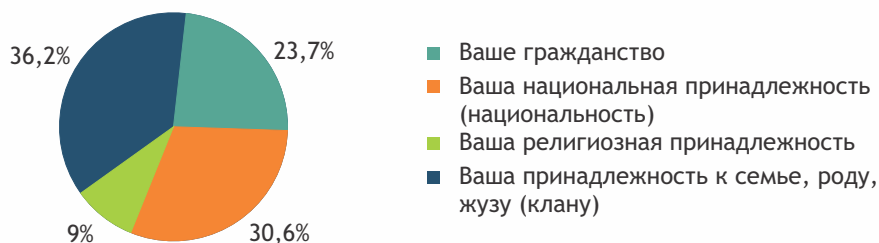
Рост национального самосознания казахов пришелся на период перестройки в СССР, что было связано с объявленной политикой гласности, внедрением демократических процедур и т.п.

Обретение независимости дало новый толчок для повышения национального самосознания казахов.

Вместе с тем это вызвало кризис идентичности у русского и русскоязычного населения Казахстана.

В 2010 году КИСИ провел исследование, посвященное межнациональным и межконфессиональным отношениям в РК. Исходя из данного исследования, при анкетировании респондентов на вопрос о самоидентификации мы видим, что если отставить в сторону естественный выбор семьи как первой по степени важности категории, то большая часть опрошенных более склонна акцентировать внимание на своей этнической принадлежности, нежели на гражданстве (рис. 1).

**Рисунок 1. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Расставьте по степени важности для Вас следующие понятия. На первое место поставьте самое важное лично для Вас и так далее по степени убывания»**



Данное обстоятельство вполне объяснимо тем, что Казахстан не является, по крайней мере, пока, государством-нацией, т.е. обществом, в котором идентичность идет по линии отождествления себя и общества. Этническая принадлежность в таких условиях играет большую роль, являясь основной несущей конструкцией идентичности в целом.

Наибольший процент респондентов сделали выбор в пользу гражданства в трех регионах – Алматы, Алматинской и Западно-Казахстанской областях (ЗКО) (учитывались варианты более 30%).

Естественен и перевес города над селом по числу выбравших гражданскую идентификацию – 27% против 21%, в силу большей традиционности сельского населения.

Наибольшее количество сделавших выбор в пользу этнической принадлежности прослеживается в Атырауской (43%), Жамбылской (53%), Кызылординской (63,4%) областях и в г. Астане (50%). Сложившаяся ситуация связана в первую очередь с тем, что это регионы с преобладанием казахского населения, которое сравнительно более традиционно настроено, чем, например, русский контингент. Это подтверждается и тем фактом, что в этническом разрезе казахи и неказахи – представители азиатских этносов – более склонны выбирать «национальную принадлежность» в качестве важной для них по сравнению с русскими и другими нациями европейского происхождения – около 33% против 24-27%<sup>5</sup>.

## 1.2 Языковая политика в Казахстане

В законодательных актах республики, регулирующих языковую политику, государственный язык (казахский язык) является важнейшим фактором консолидации народа Казахстана.

---

<sup>5</sup> Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан «МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН», Алматы 2010, УДК 323/324 (574):316.1/2 ББК 66.3 (5 каз):60.5.

Для примера мы взяли две области – Северо-Казахстанскую и Костанайскую, где исторически преобладает русское население.

Так, в Северо-Казахстанской области живут 583 тыс. человек, из них 50% – русские, 33% – казахи.

В Костанайской области живут 881 тыс. человек, доля русских – 42%, казахов – 38%.

По словам руководителя Управления развития языков СКО К. Оспанова, доля взрослого населения, владеющего государственным языком, в области составляет 46%, в Костанайской области по итогам исполнения стратегического плана Управления развития языков доля взрослого населения, владеющего государственным языком, составляет 58%. Данные были получены в результате социологического исследования. Отметим, что берется не уровень использования языка, а владение им, при этом в доступных данных нет четкой классификации уровня владения государственным языком (начинающий, средний, продвинутый).

Для развития государственного языка и языков народа Казахстана в 2011 году утвердили государственную программу развития и функционирования языков в Республике Казахстан на 2011-2020 годы<sup>6</sup> (далее – Программа).

Цель Программы – «гармоничная языковая политика, обеспечивающая полномасштабное функционирование государственного языка как важнейшего фактора укрепления национального единства при сохранении языков всех этносов, живущих в Казахстане».

На первый этап Программы было выделено более 20 млрд тенге. Вместе с тем по итогам проверки Счетного комитета РК, проведенной во 2-м квартале 2014 года<sup>7</sup>, было выявлено, что по причинам некачественной разработки данной Программы и соответствующих планов мероприятий, отсутствия должной организации и мониторинга Программы, ее нормативного и методологического сопровождения, софинансирования из местных бюджетов, отсутствия анализа текущей языковой ситуации и

<sup>6</sup> [http://primeminister.kz/page/article\\_item-86](http://primeminister.kz/page/article_item-86)

<sup>7</sup> <http://esep.kz/rus/show1/article/149>

системных проблем основная цель по обеспечению полномасштабного функционирования государственного языка не выполняется.

Это привело к тому, что 5 из 7 целевых индикаторов, 8 из 11 показателей ожидаемых результатов первого этапа Программы не достигнуты. Согласно отчету, ведомственный План мероприятий по реализации Программы не был утвержден, планирование расходов на реализацию Программы было осуществлено некачественно.

Отсутствовала методика определения критериев и ключевых измеримых показателей эффективности и результативности проводимой государственной информационной политики.

Общая сумма выявленных нарушений бюджетного и иного законодательства составила 2,6 млрд тенге, неэффективно использовано 459,5 млн тенге.

По итогам первого этапа Программой ставилось достижение следующих целевых индикаторов:

- доли взрослого населения, владеющего государственным языком (по результатам сдачи «Казтест»: к 2014 году – 20%);
- доли казахоязычного контента в государственных средствах массовой информации (к 2014 году – 53%);
- степени удовлетворенности населения работой ономастических комиссий в части соблюдения принципов прозрачности и общественного доступа к обсуждению процесса принятия решения (к 2014 году – 60%);
- доли упорядоченного терминологического фонда казахского языка (к 2014 году – 20%);
- доли этносов, охваченных курсами по обучению родному языку, при национально-культурных объединениях (к 2014 году – 60%);
- доли населения республики, владеющего английским языком (к 2014 году – 10%);
- доли населения, владеющего тремя языками (государственным, русским и английским) (к 2014 году – 10%).

Программными целями заявлены:

- 1) государственный язык – главный фактор национального

единства;

2) популяризация широкого применения государственного языка;

3) развитая языковая культура – потенциал интеллектуальной нации;

4) развитие лингвистического капитала казахстанцев.

По результатам исследования, проведенного КИСИ в 2010 году, одной из основных причин неизучения казахского языка был возраст граждан<sup>8</sup>. В Программе упор делается на граждан всех категорий и возрастов, при этом мы считаем необходимым сделать акцент на учеников школ и детей в детских садах.

Сама Программа включает в себя такие направления, как развитие казахоязычного контента на телевидении и в Интернете, что несет в себе больше информационную политику, а не языковую.

Это приводит к тому, что часть выделяемых средств идет на финансирование данных направлений. К примеру, в государственной программе развития языков в Кыргызстане расставлены акценты в сторону развития образовательного компонента – изучение кыргызского языка как родного и иностранного.

Существенное различие – в том, что в рамках программы, реализуемой в Кыргызстане, утверждено минимальное знание кыргызского языка служащими, которые оказывают услуги гражданам (госслужащие, врачи, учителя и т.д.).

Политолог А. Сарым и общественный деятель П. Своик считают, что для развития казахского языка необходим новый закон о языках, в котором нужен перечень профессий, для которых знание казахского языка обязательно<sup>9</sup>.

В Украине курсы изучения украинского языка проводятся на

---

<sup>8</sup> Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан «МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН», Алматы 2010, УДК 323/324 (574):316.1/2 ББК 66.3 (5 каз):60.5.

<sup>9</sup> <http://radiotochka.kz/22554-nurly-shkol-pochemu-v-kazahstane-ploho-s-kazahskim.html>



общественных началах. Данные курсы организуют активисты и волонтеры. Слушателям дают домашние задания, регулярно собирают их в клубы для общения на украинском языке.

Подобная практика в Казахстане не распространена, а если имеет место, то не носит массовый и системный характер.

В рассматриваемых нами областях – СКО и Костанайской области – преобладают граждане нетитульной национальности. Запросы в поисковых системах google.com и yandex.ru по ключевым словам «курсы изучения казахского языка» дают лишь новостную информацию об открытии центра изучения государственного языка. Нет контактной информации, данных о программах и др.

В целом Программа на региональном уровне сводится к анализу документооборота в государственном органе, проведению обучения через центры изучения государственного языка для государственных служащих и организации разовых мероприятий.

Риски Программы заключены в том, что не расписаны системы оценки и применения полученных знаний.

Утвержденные индикаторы не дают возможности оценить степень владения и применения в повседневной деятельности казахского языка. В этой связи можно сделать вывод: негармоничное распространение и применение казахского языка – это следствие несовершенных механизмов и инструментов его продвижения. Особенно в регионах с компактным проживанием русских граждан.

Это приводит к незнанию казахского языка русским населением приграничных областей Казахстана, что вызывает чувство страха и неуверенности у русских в своем будущем.

Проводимая языковая политика и реализуемая Программа в достаточной мере уделяют внимание развитию языков других этнических единиц, проживающих в Казахстане.

По вопросу применения казахского языка политолог А. Нигметов в ходе интервью отметил, что проблемы с применением и расширением применения государственного языка в госорганах, в повседневной жизни до сих пор не решаются.

Эксперт считает, что утверждение государственного языка титульного этноса до сих пор рассматривается большинством русских как антидемократическая мера, ставящая их в неравное положение по сравнению с казахами. Что же касается казахоязычного населения, особенно творческой интеллигенции, то многие усматривают в официальном двуязычии пренебрежение языком коренной нации.

Степень распространения и применения казахского языка в стране различна. К примеру, в южной части Казахстана ситуация с применением казахского языка и уровень распространения совершенно иные, нежели в северной части. Подобные диспропорции нужно сглаживать путем выравнивания уровня применения и распространения казахского языка как языка, позволяющего успешно реализовать амбиции, языка, который сможет помочь улучшить благосостояние и т.п. Отметим, что казахский язык не должен обладать эфемерными и абстрактными определениями. Необходимы условия, чтобы язык стал востребованным той частью граждан, которая пока обходится без его знания.

Учитывая, что в Северном Казахстане компактно живут русские и другие славянские народы, нужны комплексные меры по эффективному изучению казахского языка в школах и дошкольных учреждениях. Работа в данной сфере позволит сформировать у молодого поколения фундамент необходимости знания казахского языка как универсального средства общения среди граждан и как инструмента для успешной интеграции в общество и возможности активного участия в принятии решений и т.п.

Как считает политический обозреватель Костанайской областной газеты Евгений Шибаршин, проблем с развитием казахского языка в регионе нет. Недостаточно широкое распространение и применение казахского языка связано со слабой средой, в которой казахский язык стал бы востребован.

Перегибов на местах эксперт не отмечает, за исключением того, что иногда в государственных учреждениях ставят указательные таблички только на государственном языке.

Эксперт приводит мнение, что развитие казахского языка возможно только при создании такой среды, в которой он станет необходимым.

Казахский язык развивался в условиях дискуссии по закреплению статуса русского языка как второго государственного. Однако правовая база, созданная за годы независимости, дает основания предполагать, что рисков по снижению применения или утраты действующего статуса русского языка нет. Помимо закрепления официального статуса русского языка наравне с государственным в Конституции, действующая правовая база дает возможность активного использования русского языка как в государственных органах, так и в бизнесе. Ущемление возможно из-за перегибов в языковой политике на местном уровне, что особенно остро может восприниматься в регионах, преимущественно населенных русскими жителями.

### **1.3 Политика в области идентичности**

Политика в области идентичности граждан приобрела актуальность в 2014 году. На активизацию данной политики повлияли внешние факторы (события в Украине) и внутренние (неблагоприятная ситуация в экономике страны и т.д.).

Однако эксперт Александр Данилов считает, что активизации нет, а идет демонстрация отдельных попыток навязывания общественной дискуссии по этому поводу. Эксперт признает, что украинский конфликт поднял градус обсуждения национальной и языковой темы в казахской и русской среде, при этом такое обсуждение объективно неконструктивное и по большей части имитационное.

В новых условиях финансового кризиса в стране эта дискуссия отошла если не на второй, то на самый дальний план. Однако эксперт считает, что в дальнейшем данная дискуссия может эволюционировать в открытый конфликт.

В декабре 2015 года Президент РК подписал Концепцию укрепления и развития казахстанской идентичности и единства<sup>10</sup> (далее – Концепция).

---

<sup>10</sup>

<http://www.zakon.kz/4766316-nazarbaev-utverdil-koncepciju.html>

Принятие Концепции обусловлено задачами Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» и четвертого направления «Идентичность и единство» Плана нации Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева «100 конкретных шагов: современное государство для всех» по формированию нации единого будущего.

Цель Концепции – укрепление и развитие казахстанской идентичности и единства, основанных на принципе гражданства и ценностях общенациональной патриотической идеи «Мәңгілік Ел»<sup>11</sup>.

Якорные принципы единства и согласия в Концепции сформулированы в лозунгах «Единство в многообразии», «Одна страна – одна судьба».

В Концепции указаны магистральные направления, которые интересны нам в рамках исследования – формирование социальных лифтов для всех граждан Казахстана без каких-либо различий и ограничений и развитие триединства языков: казахского, русского и английского.

Сферы, где будет выстраиваться укрепление идентичности и единства нации, это – образование, наука и государственная служба. Данные пункты выбраны нами, так как они отвечают тем предложениям, которые мы сформировали для внесения изменений в действующую политику.

Работа по укреплению и развитию казахстанской идентичности и единства будет выстраиваться вокруг Ассамблеи народа Казахстана (далее – АНК). Данная мера существенно повышает роль АНК, укрепляя этот институт в качестве системообразующей единицы политической системы Казахстана.

Механизмы реализации Концепции предусмотрены через закрепление патриотического акта «Мәңгілік Ел»; осуществление общенациональных проектов «Большая страна – большая семья», «Менің

---

<sup>11</sup> <http://assembly.kz/ru/koncepciya-ukrepleniya-i-razvitiya-kazahstanskoy-identichnosti-i-edinstva>

елім», «Нұрлы болашақ»; претворение информационного проекта по продвижению Нации единого будущего; продвижение идей общества всеобщего труда и т.д.

Проекты охватывают широкий спектр и предусматривают масштабную информационно-пропагандистскую работу.

В ожидаемых результатах они предусматривают укрепление идентичности и единства граждан в Единую нацию будущего.

Опрошенные нами эксперты дают неоднозначную оценку новой Концепции, некоторые считают, что подобная концепция необходима, но только при условии, что создание идентичности не должно быть навязано «сверху». В данном случае роль государства – это дать стимул по ускорению данного процесса и направить его в правильное русло.

В качестве примера эксперты приводят тот факт, что государство ежегодно тратит миллиарды тенге на финансирование информационных материалов практически во всех СМИ страны, но проблема определения граждан ряда регионов в качестве части единой нации не решена.

Другая часть экспертов считает, что различного рода государственные программы и концепции не смогут в корне решить проблему формирования национальной идентичности и что приоритетная задача и для государства, и для общества – это этнополитическая консолидация казахов как «государствообразующего народа». Европейская модель нации-государства, которую стремятся воплотить в Казахстане (один титульный народ; один государственный язык; государственно-этническая символика; меньшинства знают государственный язык, хотя имеют и свой, и разделяют общегосударственный патриотизм, соглашаясь со своей позицией меньшинства), не совсем подходит стране.

Процессы национального строительства и демократизации сложнейшим образом друг с другом взаимодействуют, - полагают эксперты. Это выражается в том, что задачи национального строительства требуют так называемой управляемой демократии. Поэтому главными ресурсами национального строительства считаются сильная власть, подъем казахского национал-патриотизма и страх перед угрозой межнациональных конфликтов.

Е. Шибаршин подчеркивает, что в Концепции нет «мер по вовлечению граждан в процесс принятия государственных решений. Хотя это один из важнейших факторов развития гражданственности, на которой предлагается строить «казахстанскую идентичность». Общественный контроль и развитие прозрачности в деятельности госорганов, предложенные в этом документе, никогда не заменят честного, открытого диалога власти с народом. Этого в Казахстане нет до сих пор, что и разрывает общество»<sup>12</sup>.

Отчасти соглашаясь с экспертным мнением в том, что навязывание идентичности не может быть продиктовано сверху и что внутри самого казахстанского общества пока нет единого мнения по вопросам идентичности, стоит приветствовать попытки государства начать работу в данном направлении.

Однако возникают риски, что реализация пунктов Концепции может быть превращена в «кампанейщину», отсутствие системности и преемственности в работе и принимаемых мерах.

## **1.4 Политика в сфере государственной службы**

В рассматриваемой выше Концепции особая роль отведена формированию качественного государственного аппарата, транспарентного и подотчетного обществу.

Ожидаем, что меры по внедрению принципа меритократии позволят снизить командность, клановость и т.п., которые на сегодня характерны для государственной службы.

Меры, которые предусмотрены в Плане нации, направлены на повышение профессионализма государственного аппарата, транспарентности работы государственных органов и подотчетности обществу.

---

<sup>12</sup>

<http://www.ng.kz/modules/news/article.php?storyid=20647>

Учитывая, что политика идентичности и построения единой нации будущего будет формироваться вокруг АНК, данный институт станет играть решающую роль и в вопросе повышения прозрачности и подотчетности госорганов.

Для нас это возможность, используя авторитет АНК, предложить меры, которые существенно будут облегчать прием в управленческий корпус А граждан неказахской национальности, тем самым это будет одним из дополнительных социальных лифтов, который позволит неказакхам присутствовать в управленческом корпусе.

Так, в отдельных районах Северо-Казахстанской и Костанайской областей при доминировании неказахского населения практикуются назначения акимами казахов. Паритетность национальностей сохраняется за счет назначения на должность заместителя акима гражданина неказахской национальности.

Существенная роль АНК в политических процессах, ее представленность в Мажилисе РК позволяет внедрить практику квотирования мест в маслихатах для представителей местных АНК. При этом предлагаемый нами механизм позволит сделать максимально прозрачным процесс избрания депутатов от АНК.

Более гармонично баланс казахов и неказакхов представлен в маслихатах, однако не все активные члены национально-культурных центров в регионах имеют возможности и средства баллотироваться в маслихаты.

Квота даст подобную возможность и позволит им влиять на кадровую политику в государственных органах.

Вместе с тем, по мнению политического обозревателя Е. Шибаршина, практика квотирования может носить дискриминационный характер. Эксперт считает более демократической мерой нарезку избирательных округов с учетом национального состава жителей. В качестве примера он приводит кампанию по изменению границ избирательных округов в одном из городов штата Техас, длившуюся около 5 лет, которая дала возможность латиноамериканскому населению избрать

своего депутата в городской совет\*.

Данный пример – наиболее привлекательный, однако необходимо провести дополнительные исследования по национальному составу избирательных округов и их влиянию на избрание депутатов, анализ предшествующих избирательных кампаний и т.д.

---

\* Несмотря на значительную долю проживающего в городе латиноамериканского населения, избирательные округа располагали границами, при которых латиноамериканцы не могли иметь большинство. Кампания по изменению границ позволила изменить избирательные округа таким образом, что латиноамериканцы получили большинство как избиратели и сумели проголосовать за представителя своего латиноамериканского кандидата.



## РАЗДЕЛ 2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЯЗЫКОВОЙ И КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

### 2.1 Предложения в области языковой политики

Анализ показывает, что на уровне Конституции и нормативно-правовых актов имеется твердая правовая база, которая защищает и позволяет развивать языки этнических групп Казахстана.

Отметим, что в Пяти институциональных реформах взят курс на развитие триединства языков – казахского, русского и английского<sup>13</sup>.

По мнению эксперта из Управления внутренней политики одной из областей Казахстана, данная политика подразумевает, что казахский язык станет языком, консолидирующим нацию, русский язык – языком бизнеса (вступление в ЕАЭС делает русский язык основным при переговорах) и английский язык – языком дипломатии и привлечения инвестиций и новых технологий.

В сфере образования в Северо-Казахстанской и Костанайской областях большинство государственных школ ведет обучение на русском языке.

Именно регионы с высоким процентом проживания русского и русскоязычного населения должны быть максимально охвачены программами, которые станут стимулировать местное население к изучению казахского языка.

---

<sup>13</sup> [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_219337\\_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-predsdatelya-partii](http://www.akorda.kz/ru/page/page_219337_vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-predsdatelya-partii)

**Знание казахского языка позволит повысить гражданскую самоидентификацию населения данных областей, их тесную интеграцию с остальной частью Казахстана.**

Причинами низкого знания и распространения казахского языка стали объективные факторы, такие как:

1) недостаточный уровень подготовки профессиональных кадров – преподавателей казахского языка;

2) слабые и неэффективные образовательные инструменты преподавания в детских садах и школах;

3) слабое разъяснение перспектив владения государственным языком (трудоустройство в любом регионе Казахстана, карьерный рост на государственной службе и т.д.);

4) неэффективное распространение информации о центрах изучения государственного языка, формальное отношение к мероприятиям по повышению уровня знания государственного языка (зачастую мероприятия широко не освещаются, не проводятся на системной основе и т.д.);

5) уровень коррупции также влияет на эффективность результатов государственных программ по развитию государственного языка.

Согласно исследованию, проведенному КИСИ в 2010 году, в ответ на вопрос о причине неизучения казахского языка большая часть респондентов сослалась на возраст (рис. 2)<sup>14</sup>.

**Рисунок 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Если Вы не владеете государственным языком или владеете на недостаточном уровне, то что Вам мешает в его изучении?»**

---

<sup>14</sup> Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан «МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН», Алматы 2010, УДК 323/324 (574):316.1/2 ББК 66.3 (5 каз):60.5.

Варианты ответов	В процентах
Мой возраст	41,1
Отсутствие времени	35,4
Собственная лень	27,0
Отсутствие бесплатных курсов	23,2
Низкое качество преподавания	20,1
Невостребованность языка в деловой, производственной, бытовой, культурной, политической сферах	10,3
Плохое качество учебно-методической литературы	10,0
Я изучаю его в настоящее время	8,1
Скептическое отношение со стороны владеющих языком (смеются над неправильным произношением, отвечают по-русски и т.д.)	3,8
Отсутствие учебников	1,2
Труден в изучении	0,7
Пока нет необходимости	0,5
Нет желания/нет заинтересованности	0,5
Учились в русской школе	0,5
Саботаж со стороны чиновников, ответственных за реализацию языковой политики	0,2
Мало общения с людьми казахской национальности	0,2

В первой тройке причин идут исключительно субъективные факторы, такие как отсутствие времени и собственная лень.

Однако следующие ответы можно включить в группу, касающуюся образования. И первое место в данной группе занимают отсутствие бесплатных курсов и низкое качество преподавания.

Для решения данной задачи надо в первую очередь усилить подготовку профессиональных преподавателей казахского языка и внедрить четкие и понятные целевые индикаторы по уровню владения казахским языком.

Основное внимание необходимо уделять школьному и дошкольному образованию: качественное преподавание казахского языка в детском возрасте позволит легко его усвоить в дальнейшем.

Практическими мерами для реализации этого могут стать:

1. Разработка курсов по изучению казахского языка как иностранного языка.

2. Развитие интерактивных казахских онлайн-курсов, приложений для детей и родителей\*.

3. Разработка учебных материалов для детей неказахов. Так, эксперт Ольга Мун в исследовании, посвященном алиппе (Букварь), пришла к следующим выводам: чрезмерность присутствия текстов, дающих представление о казахской культуре как о государствообразующей, и, как следствие, отсутствие мультикультурализма; ролевые модели для детей представлены в ключе этнических казахов; игры и традиции представлены в национальном ключе (байга, игры, связанные с лошадьми, – достаточно трудно представить такой досуг для современных детей)<sup>15</sup>.

4. Развитие социальных проектов, клубов общения на казахском языке. В данном контексте местные органы власти могут приглашать пенсионеров (имеющих богатый педагогический опыт обучения казахскому языку) как модераторов, наставников для членов подобных кружков. Этим создается досуг для молодежи, а для людей пенсионного возраста предоставляется возможность и дальше применять свои знания и активно участвовать в общественной жизни.

5. Активная реклама в социальных сетях о проводимых бесплатных курсах казахского языка\*\*.

---

<sup>15</sup> <http://caa-network.org/archives/5620>

\* Для примера, имеется приложение для изучения украинского языка для детей, где в игровой форме предлагается учить слова и предложения. А также есть приложения по изучению польского и других языков, которые позволяют людям овладевать языком, воспринимать его на слух и т.п.

\*\* В начале 2016 года официальная страница Акимата Астаны (<https://www.facebook.com/astanapress/>) разместила рекламу о наборе на бесплатные курсы по обучению казахского языка, в короткие сроки группы были полностью укомплектованы учащимися (в прошлые годы был недобор в группы), сама публикация собрала более 600 репостов, 200 «лайков», 41 комментарий. Яркий пример – популярный аккаунт в instagram «Метод Orystar», где в доступной и юмористичной форме обучают казахскому языку (количество подписчиков около 40 тысяч, программа стала выходить на ТК НТК).

6. Создание обучающих мультфильмов по изучению казахского языка. Так, яркий пример подобного мультфильма – это сериал «Даша-путешественница». Целевой аудиторией мультсериала были дети латиноамериканцев, главная героиня и герой имели латиноамериканские черты. В Казахстане на детских телеканалах пока преобладает казахский аспект, при этом образ детей в национальных костюмах, изображения юрты и т.п. не имеют никакого отношения к современной жизни детей. И несмотря на присутствие культур других народов Казахстана, программы и детские передачи выполнены исключительно в национальной стилистике, что выражается как в форматах передачи (знание казахских пословиц и поговорок), так и в декорациях для программы (присутствие юрт, создание аула и т.п.).

Относительно Государственной программы развития и функционирования языков народа Казахстана до 2020 года мы предлагаем внести точечные изменения.

Точечные изменения позволят не пересматривать саму Программу. Изменения затронут целевые показатели и ожидаемые результаты.

В Программе следует сделать акцент на повышение качества образования государственного языка, развитие специальных приложений для изучения языка и особое внимание уделить обучению государственному языку детей дошкольного и школьного возраста.

При этом предлагаем исключить либо сократить финансирование направлений, которые прямо не влияют на развитие самого языка (повышение казахоязычного контента в СМИ и Интернете и т.п.).

Данные направления можно реализовывать в рамках иных программ.

Также полагаем необходимым отразить в Программе мероприятия по обеспечению минимальными знаниями казахского языка государственных служащих и работников бюджетных организаций, оказывающих услуги гражданам, с дальнейшим расширением данного списка. Учитывая правоприменительную практику в Казахстане, следует обсудить возможность внесения поправки в действующий Закон «О языках в РК» в части включения списка профессий, в которых не обойтись без минимального знания государственного языка. Определение «минимальное знание казахского языка» можно взять из «Общеввропейской компетенции владения иностранным языком:

изучение, преподавание, оценка»<sup>16</sup>. Практическим документом по применению данной меры может стать Постановление № 105 от 26 июня 2008 г. Правительства Республики Эстония «Требования к уровню владения и правила использования эстонского языка публичными служащими, работниками и предпринимателями – физическими лицами»<sup>17</sup>.

Целевые индикаторы, помимо уровня владения казахским языком, должны включать показатели применения. Данную меру можно реализовать путем проведения опросов среди участников курсов по изучению казахского языка, а также учеников. Это даст информацию о том, в каких сферах казахский язык применяется, а в каких нет. Также это дает большие данные о реальном положении казахского языка в разных регионах Казахстана и применении его в обиходе казахами и неказахами. В этой связи в программу необходимо включить проведение регулярных опросов учеников и лиц, прошедших обучение казахскому языку, на предмет его применения.

Благодаря этому мы получим данные по соотношению количества людей, владеющих языком, и степенью его применения.

Преимущества предложений:

1. Не требуют дополнительного финансирования. Предложения, требующие финансирования, могут быть перераспределены в рамках Программы в соответствии с действующим бюджетным законодательством.

2. Точечные изменения не коснутся прав этнических групп Казахстана на изучение родных языков.

3. Сохраняется двуязычие, а также будет развиваться трехязычие (казахский, русский и английский).

---

<sup>16</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_EN.pdf)

<sup>17</sup> <http://www.ekk.edu.ee/101198>

## 2.2 Предложения в области кадровой политики в государственных и представительных органах власти

Практика преобладания, а в разных корпусах и абсолютное доминирование, государственных служащих титульной нации в Казахстане – сложившаяся традиция.

Вместе с тем подобная ситуация может являться либо восприниматься частью казахского населения как признак самоустранения от управления государством нетитульных граждан. Это касается практически всех регионов страны, при этом нетитульные народы активно представлены в частном секторе и в других нишах.

Также барьером для поступления на государственную службу для неказахов может стать незнание государственного языка. Однако существующие нормативно-правовые акты и меры по недопущению дискриминации по языковому признаку действуют эффективно.

Другая системная проблема государственной службы – это командность, клановость и принцип «личной преданности» при продвижении на государственной службе и другое. Однако государством взят курс на создание профессионального аппарата государственных служащих, внедрение принципа меритократии.

Полагаем, что слабая информированность граждан о правилах поступления на государственную службу может также стать барьером, поэтому необходимо провести активную разъяснительную работу об условиях поступления на государственную службу.

Квота в корпус А позволит создать управленческий класс из представителей нетитульных национальностей, обеспечить их присутствие на руководящих постах на местном и центральном уровнях. Это «разбавит» национальный состав управленческого класса и даст возможность снизить клановость и nepотизм в государственной службе.

Квота в корпус А для неказахов не станет дискриминационной, так как кандидаты, которые будут проходить по квоте, также будут сдавать необходимые тесты.

Предлагаемый механизм реализации в данном случае будет следующим.

Кандидат неказахской национальности в корпус А имеет право подавать документы в общеустановленном порядке и через квоту. Квота предполагает наличие определенного количества мест, на которые будут претендовать только граждане неказахской национальности, при этом кандидаты будут сдавать тесты. Предлагаем, чтобы для поступающих по квоте были смягчены условия по подаче документов (рекомендация от одного политического госслужащего вместо двух, рекомендация от прямого руководителя и т.д.).

Данный механизм сохраняет конкурсную среду для попадания в корпус А и не будет дискриминацией по отношению к лицам казахской национальности.

Ожидаемые результаты внедрения данного механизма:

1. Квота в корпус А дает «социальный лифт» для граждан других национальностей выйти на управленческий уровень (создание эффективных «социальных лифтов» прописано в Концепции развития идентичности и единства).

2. Появление «ролевых моделей» для неказахов, госслужащих, которые достигли высоких должностей и заняли достойное место в обществе.

3. Снижение уровня клановости и nepотизма в государственном аппарате.

### **Квота в маслихаты**

В Казахстане успешно внедрен институт квот для депутатов в нижнюю палату Парламента Республики от АНК. Подобную практику следует распространить и на местные представительные органы путем внесения поправок в действующее законодательство, регулирующее местное самоуправление и управление в части предоставления права избираться в маслихаты всех уровней от местных АНК путем выделения дополнительных мест в маслихатах.

Результатом станет повышение роли местных АНК. Также данная мера позволит местным этническим группам иметь собственного депутата, который станет каналом для трансляции проблем и предложений проживающей в регионе этнической группы.



Их неучастие через прямые конкурентные выборы не является дискриминацией по отношению к другим кандидатам, баллотирующимся по одномандатным округам, так как им не передаются их мандаты.

Предлагаемый механизм квотирования максимально исходит из принципов прозрачности, подотчетности и исключает факторы для коррупции.

Учитывая, что в Мажилисе квота АНК составляет 9 человек, на областном уровне квота может составить 4-5 человек, на городском/районном уровне – 3 человека.

Право выдвигаться в областной маслихат по данной квоте дается представителям этнических групп, имеющих официально зарегистрированное НКО и входящих в состав местного АНК.

На городском/районном уровне – представителям этнических групп, удельный вес которых в данной административно-территориальной единице более 1-3% от населения. А также данная этническая группа имеет зарегистрированное НКО и входит в местные АНК.

Более того, учитывая, что в Казахстане существуют районы, где имеется абсолютное доминирование казахского населения, право о внедрении квоты будет дано самим маслихатам, которые будут принимать во внимание целесообразность внедрения квоты в конкретной административно-территориальной единице.

Утверждать кандидатов в маслихаты от АНК как депутатов всех уровней будет аким области. Кандидаты, поданные местной АНК акиму области, проходят согласование с республиканской АНК, спецпроверку в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность депутатов маслихата (несудим, подача декларации о доходах и т.п.).

После согласования данного списка с республиканской АНК аким области постановлением либо распоряжением назначает данных кандидатов депутатами местных маслихатов.

Принятие данного механизма позволит:

1. Создать благоприятные условия для участия в работе представительных органов власти представителям местных этнических групп, которые не имеют возможности участвовать в конкурентных выборах по одномандатным округам.

2. Повысить роль и авторитет местных ассамблей народов Казахстана, которые на сегодня выполняют чисто декоративную функцию. Данная квота придаст им статус, соответствующий статусу АНК на центральном уровне.

3. Позволить депутатам от АНК оказывать влияние на принятие решений, касающихся кадровой политики\*.

---

\* В этом случае данные депутаты могут предлагать кандидатуры на руководящие посты (акимы, начальники отделов и т.д.)

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение добавим, что работа над данным исследованием четко показала проблемы и риски, имеющиеся в области идентификации граждан Казахстана.

При этом следует учесть, что проблемы с идентичностью имеют место быть в среде и казахов, и неказахов.

Выбранные нами два фактора – языковая и кадровая политика, по нашему мнению, имеют значительное влияние на формирование казахстанской идентичности.

Отметим, что предложения, касающиеся изменения языковой политики в сфере образования, своевременны, так как начата работа по масштабной переориентации всего учебного процесса. Уже с 2017 года будет внедрена практика преподавания предмета «История Казахстана» на казахском языке, а естественных предметов – на английском.

Касательно квот в маслихаты и корпус «А» отметим, что они носят одномоментный характер. Однако проведение реформ в данной сфере позволит заложить основы для глубокого переосмысления системы управления.

Мы полагаем, что власти и население должны в первую очередь развивать сильные институты гражданского общества, а именно:

- 1) повышать прозрачность и подотчетность местных органов власти;
- 2) проводить максимально прозрачные выборы и уменьшать влияние административного ресурса;
- 3) необходимо начать поэтапную работу по внедрению институтов прямой выборности глав поселков, районов и т.д.;
- 4) активно пропагандировать мультикультурализм среди населения, повышая общий образовательный уровень граждан.



## ЭКСПЕРТЫ

**А. Данилов** – управляющий партнер «B2C консалтинг», специалист по PR и медиакоммуникациям.

**А. Нигметов** – политолог, общественный деятель, руководитель Центра медийных технологий.

**Е. Шибаршин** – политический обозреватель еженедельника «Наша газета».

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция РК 1993 года
2. Конституция РК 1995 года
3. [http://www.akorda.kz/ru/events/page\\_v-astane-vo-dvortse-mira-i-soglasiya-pod-predsedatelstvom-prezidenta-strany-pred\\_1348723148](http://www.akorda.kz/ru/events/page_v-astane-vo-dvortse-mira-i-soglasiya-pod-predsedatelstvom-prezidenta-strany-pred_1348723148)
4. Выступление Президента Казахстана Н.Назарбаева на XXII сессии Ассамблеи народа Казахстана [http://www.akorda.kz/ru/page/page\\_219853\\_vystupleniya-prezidenta-kazakhstan-a-n-nazarbaeva-na-khkhii-sessii-assamblei-naroda-kazakhstan-a](http://www.akorda.kz/ru/page/page_219853_vystupleniya-prezidenta-kazakhstan-a-n-nazarbaeva-na-khkhii-sessii-assamblei-naroda-kazakhstan-a)
5. Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан «МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН», Алматы 2010, УДК 323/324 (574):316.1/2 ББК 66.3 (5 каз):60.5.
6. Государственная программа развития и функционирования языков на 2011-2020 годы [http://primeminister.kz/page/article\\_item-86](http://primeminister.kz/page/article_item-86)
7. Итоги контрольной деятельности Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета <http://esep.kz/rus/show1/article/149>
8. Нурлы школ – почему в Казахстане плохо с казахским <http://radiotochka.kz/22554-nurly-shkol-pochemu-v-kazahstane-ploho-s-kazahskim.html>
9. Назарбаев утвердил Концепцию укрепления и развития казахстанской идентичности и единства <http://www.zakon.kz/4766316-nazarbaev-utverdil-koncepciju.html>

10. КОНЦЕПЦИЯ УКРЕПЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ  
КАЗАХСТАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ И ЕДИНСТВА <http://assembly.kz/ru/koncepciya-ukrepleniya-i-razvitiya-kazahstanskoy-identichnosti-i-edinstva>

11. Евгений ШИБАРШИН: Диагноз не поставлен <http://www.ng.kz/modules/news/article.php?storyid=20647>

12. Ольга Мун. Форум молодых экспертов Центральной Азии: Переосмысление национальной идентичности в начальном образовании, букварях и алиппе в Казахстане <http://caa-network.org/archives/5620>

13. COMMON EUROPEAN FRAMEWORK OF REFERENCE FOR  
LANGUAGES: LEARNING, TEACHING, ASSESSMENT [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Framework_EN.pdf)

14. Требования к уровню владения и правила использования эстонского языка публичными служащими, работниками и предпринимателями – физическими лицами. Постановление № 105 от 26 июня 2008 г. Правительства Республики. <http://www.ekk.edu.ee/101198>

