

Г.М.Бейсембаева, А.Ж.Мусина, Р.Б.Сартова

*Павлодарский государственный университет им. С.Торайгырова
(E-mail: Galiya_akhmetova@mail.ru)*

Развитие местного самоуправления в Республике Казахстан на современном этапе

В современных условиях все большую актуальность приобретают вопросы, связанные с развитием местного самоуправления как одного из институтов демократизации общества. Местное самоуправление во всем мире является фундаментом регионального развития. Суть местного самоуправления заключается в том, что в стране, наряду с интересами личности и государства, признаются и гарантируются еще и местные интересы — связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения каждого отдельно взятого населенного пункта.

Ключевые слова: государственные органы, местное самоуправление, административно-территориальная единица, правовое регулирование, конституция, гражданское общество, выборные органы, маслихат, демократизация общества, конституционно-правовое регулирование.

В юридической литературе под местным самоуправлением подразумевается самостоятельная и гарантируемая государством деятельность населения соответствующей административно-территориальной единицы и его выборных органов по управлению местными делами, форма осуществления народовластия на местах или власть местного территориального коллектива.

В Модельном законе СНГ указанный термин трактуется как «форма реализации власти народа, осуществляемая посредством самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения муниципальных образований по решению вопросов местного значения в соответствии с конституцией и законами государства».

Одним из базовых институтов демократического гражданского общества является система местного самоуправления. Ее учреждение было декларировано еще в 1995 г., когда на республиканском референдуме была принята Конституция Республики Казахстан [1].

Теоретической базой для конституционно-правового регулирования местного самоуправления являются общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, закрепленные Европейской Хартией местного самоуправления [2].

Конституция не определила уровни местного самоуправления. Если предположить, что оно создается во всех звеньях территориального управления, возникает вопрос о том, какие еще представительные структуры государства могут создаваться на местном уровне, если маслихаты — это органы местного самоуправления? Статья 85 Конституции устанавливает осуществление местного государственного управления местным представительным и исполнительным органами. Логически предположить, что местные сообщества могут быть созданы в нижестоящих звеньях управления, кроме областного. В силу разных факторов (огромные размеры территорий, низкая плотность населения, наличие огромных пустынных и иных неблагоприятных для жизнедеятельности зон, неравномерность в экономическом развитии и прочее) самоуправление на этом уровне проблематично. Областные и приравненные к ним маслихаты должны сохранить свой прежний статус в качестве региональных представительных органов государства. Если же их признать органами местного самоуправления, то значит, что в областях надо создавать параллельные представительные структуры, которые юридически будут относиться к государству. В противном случае ст. 85 Конституции будет оставаться не до конца реализованной.

Разработанный Правительством в 2006 г. и вынесенный на всенародное обсуждение проект Закона РК «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» ориентирован на введение местного самоуправления в районах городов, городах районного значения, поселках, аульных (сельских) округа, аулах (селах). Организационными структурами данного института предполагались кенесы (представительные органы) и Тор-Ага (исполнительные органы), но в процессе своего прохождения в Парламенте законопроект вызвал много нареканий и был отозван Правительством [3].

Следующий шаг по созданию системы местного самоуправления был сделан 21 мая 2007 г., когда в действующую Конституцию были внесены изменения и дополнения.

Конституция Казахстана не содержит четкой формулировки рассматриваемого понятия, однако устанавливает, что в «Республике Казахстан признается местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» (п. 1 ст. 89) [1].

Основной Закон регулирует также вопросы организации и деятельности органов местного государственного управления, что наталкивает на тесную связь этих понятий. Поэтому создание структур местного самоуправления невозможно без реформирования органов государства на местах.

В Конституции претерпели изменения основные формы реализации гражданами своего права на самоуправление. Ранее в качестве них признавались выборы органов местного самоуправления, деятельность выборных и других органов самоуправления, а также право обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (п. 1 ст. 33) [1]. По сути, это ограничивало иные формы непосредственного решения населением вопросов местного значения, ибо конституционная норма предусматривала закрытый перечень форм местного самоуправления. Любые другие способы волеизъявления граждан (например, те же собрания, сходы), пусть даже и закрепленные в законе, фактически ставили их вне конституционного поля.

Закон РК от 21 мая 2007 г. кардинально поменял конституционную норму, поскольку не раскрывает непосредственные формы реализации гражданами права на местное самоуправление. Это могут быть и выборы органов местного самоуправления, и местные реформы, и правотворческая инициатива, собрания и сходы граждан и т.д. Эти пути волеизъявления населения, проживающего на территории местных сообществ, будут определяться законом, что создает возможность их потенциального разнообразия [2].

Кроме того, на конституционном уровне маслихаты признаны в качестве органов местного самоуправления, допускается создание и других органов самоуправления, закреплена возможность делегирования органам местных сообществ государственных функций.

В базовый Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» введена дополнительная глава 3–1 «Участие граждан в местном самоуправлении». В статье 39–1 закреплён принцип территориальности для физических лиц как условие признания членом местного сообщества, участия их в осуществлении местного самоуправления. Для граждан РК таким условием является факт регистрации по месту жительства. При этом они обладают всей полнотой прав членов местного самоуправления. Следовательно, наличие недвижимости или постоянного места работы на соответствующей территории не является основанием признания членами местного сообщества. Главное — надо здесь постоянно проживать [2].

Внесение поправок в действующее законодательство не завершило процесса формирования системы местного самоуправления. Наоборот, данный процесс только начался. Требуется создать полноценную правовую базу местного самоуправления, экономическую и финансовую основу, продолжить дальнейшее совершенствование законодательства в этом направлении. В этой связи утверждённая Указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. № 438 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан содержит анализ проблемных вопросов данной сферы в нашей стране и определяет основные направления и параметры формирования системы местного самоуправления на ближайшую перспективу.

Концепция предусматривает два этапа по формированию и развитию действенной системы местного самоуправления:

- первый этап (2013–2014 гг.) — расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления;
- второй этап (2015–2020 гг.) — дальнейшее развитие местного самоуправления.

На первом этапе предполагается решить следующие задачи.

1. Повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания и сходы местного сообщества на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения.

Для обсуждения вопросов местного значения путем прямого волеизъявления могут проводиться собрания (сходы) местного сообщества. Это одна из форм непосредственной реализации населением права на участие в осуществлении местного самоуправления.

Поскольку законодательство не запрещает участия иностранцев и лиц без гражданства в собраниях (сходах), это как раз та форма местного самоуправления, которая учитывает в полной мере интересы всего населения, проживающего на соответствующей территории, а не только его части (граждан РК). На собраниях (сходах) местного сообщества могут обсуждаться только вопросы местного значения, т.е. те, регулирование которых связано с обеспечением прав и законных интересов боль-

шинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы. Закон возлагает регламентацию вопросов, касающихся порядка проведения собрания (сходов) и принятия решений, на областные (города республиканского значения и столицы) маслихаты. Это значит, что сам порядок созыва данных собраний, определение кворума их правомочности, периодичность и процедура проведения и прочие вопросы будут в разных регионах различаться.

Предлагается законодательно закрепить нормы, предусматривающие:

- определение полномочий органов местного самоуправления и их ответственности;
- регламентацию порядка формирования, проведения и полномочий собраний и сходов и оформления их решений;
- обязательность обсуждения собранием или сходом вопросов финансирования мероприятий местного значения (акимы нижнего уровня управления не имеют самостоятельного бюджета, но являются администраторами пятнадцати бюджетных программ в составе бюджета района);
- включение в действующие программы развития района (города областного значения) подраздела, в котором найдут свое отражение первоочередные потребности населения, принятые на собраниях и сходах местного сообщества на уровне аула (села), аульного (сельского) округа, поселка, города районного значения.

Сходы местного сообщества будут проводиться по наиболее важным вопросам, требующим всеобщего обсуждения (отчет акима, определение состава участников собраний и т.д.).

Собрание местного сообщества будет проводиться для обсуждения текущих вопросов: бюджетных программ, формирования и использования собственных доходных источников и других.

Участники собрания местного сообщества будут формироваться из представителей, делегированных сходом, представляющих интересы отдельных групп населения: ветеранов, по делам семьи и женщин, по делам молодежи, старейшин, домовых, уличных и квартальных комитетов и других. Представители собраний местного сообщества делегируются на период, определяемый законодательством, и осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

Решения акимов нижних уровней по вопросам местного значения согласовываются и одобряются представителями собраний. В случае отсутствия компромисса в решении соответствующих вопросов они будут переходить в компетенцию вышестоящего органа. Во избежание исполнения акимом противоправных решений и в целях исключения лоббирования интересов отдельных групп и слоев населения будет закреплено положение об обязательности рассмотрения акимом решений собраний и сходов и информирования населения о принятии (либо отклонении) им решения с учетом соблюдения законности.

Учитывая особенности управления общегородским хозяйством в крупных городах, указанные выше меры предлагается не распространять на районы в городах Астане, Алматы, Караганде, Шымкенте, которые также относятся к нижнему уровню управления [4; 41].

Кроме того, следует отметить что несмотря на предлагаемые меры по усилению роли сходов и собраний населения, они только обсуждают, но никак не решают вопросы местного значения.

Действующий Закон о местном государственном управлении и самоуправлении не производит разграничения функции государства и местного самоуправления. Косвенное указание на такое разграничение можно усмотреть лишь в подпункте 7 ст. 1. Он определяет понятие «вопросы местного значения» как «вопросы деятельности области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, регулирование которых в соответствии с настоящим Законом и иными законодательными актами Республики Казахстан связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы».

Поскольку на органы местного самоуправления возложены функции по решению вопросов местного значения (подпункт 10) ст. 1), логично поставить знак равенства между понятиями «вопросы местного значения» и «вопросы (функции) местного самоуправления» [1].

Если прежде Конституция закрепляла, что порядок работы органов самоуправления мог устанавливаться самими гражданами в пределах закона, то новая редакция ст. 89 степень самостоятельности населения несколько ограничивает. Организация и деятельность местного самоуправления должны определяться законом [1]. Следовательно, государство на законодательном уровне определяет формирование и деятельность системы местного самоуправления, включая его формы, порядок создания и деятельности его органов, источники его экономической основы и т.д. Такой подход основан на унитарном устройстве Казахстана и противостоит возможности создания на местах органов, раз-

личающихся не только по названиям, но и по направлениям, формам, порядку деятельности, дополнительным источникам доходов, способам взаимодействия с органами местного государственного управления и т.д. [5].

Самостоятельность органов местного самоуправления должна быть гарантирована законом, т.е. необходимо установить специальные экономические, правовые и организационные меры, которые бы обеспечивали и защищали их права. Кроме того, следует обеспечить самостоятельность местного самоуправления в формировании своих исполнительных структур.

Органы государства должны содействовать органам местного самоуправления в осуществлении их функций. Содействие и партнерство могут иметь разные формы: финансовая поддержка тех или иных проектов, предоставление льготных кредитов из местных бюджетов, организационная (предоставление административных помещений), информационная и консультативная помощь и т.д.

Указанные меры позволят повысить роль населения в решении вопросов местного значения, стимулировать участие, заинтересованность и ответственность граждан при принятии решений, укрепить доверие к государственным органам.

2. Важной задачей является создание и развитие механизма активного вовлечения городского населения в процесс принятия управленческих решений.

За маслихатами городов будет закреплено право создания общественных структур для взаимодействия акима города с населением, финансирование деятельности которых предлагается осуществлять за счет средств местного бюджета по государственному заказу.

Созданные общественные структуры будут содействовать акимам городов в обеспечении охраны общественного порядка и безопасности граждан в порядке, определенном законом, а также способствовать надлежащему функционированию жилищно-коммунальных служб, улучшению санитарного состояния в населенных пунктах. Будут повышены общественная и гражданская активность и заинтересованность местного населения в улучшении условий жизнедеятельности на территории проживания и в целом социально-экономического развития населенного пункта [6; 38]. Другими словами, на территории городов не предполагается создание каких-либо других органов местного самоуправления, кроме существующих представительных и исполнительных органов, осуществляющих, наряду с государственным управлением, функции местного самоуправления. Предполагаемое создание общественных структур не позволит передавать им самостоятельное решение каких-либо вопросов местного значения. Они могут только содействовать акимам в их деятельности.

3. Одной из задач, решаемых на первом этапе, является введение выборности акимов в городах районного значения, поселках аульных округов, аулах (селах), не входящих в состав аульного округа маслихатами районов (городов).

Внесение на рассмотрение соответствующего маслихата кандидата в акимы аула (села), поселка, аульного округа, города районного значения будет осуществляться акимом района (города) на альтернативной основе. Освобождение от должности акимов нижних уровней должно осуществляться только по решению акима района (города).

При введении выборности акимы будут сочетать в себе функции как исполнительного, так и представительного органа, без образования отдельного представительного органа местного самоуправления в ауле и городе районного значения. При этом целесообразно сохранить действующий порядок назначения акимов областей, городов Астаны и Алматы, районов, осуществляющийся в настоящее время в демократичном режиме, т.е. с предварительного согласия депутатов соответствующего маслихата [7].

4. Еще одной задачей является расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления.

Концепция предусматривает, что акимам нижних уровней:

– будет предоставлено право формирования собственных доходных источников (доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, сборы за торговлю в специально установленных местах, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах и прочие источники, не противоречащие законодательству);

– будет предоставлено право на открытие специальных счетов в органах казначейства, где будут отражаться доходы и расходы, направленные на реализацию функций местного самоуправления;

– будет передана часть районной коммунальной собственности (клубы, библиотеки, детские сады и др.) с целью ее эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

За процессами формирования и использования собственных доходных источников, а также коммунальной собственности предлагается осуществлять государственный финансовый и общественный контроль.

Предполагается, что основными источниками поступающих средств будут доходы от платных услуг, сборов, штрафных санкций и добровольных взносов физических и юридических лиц. Все это понятно, но достаточны ли будут эти источники для решения местных проблем, не станут ли так называемые «добровольные» взносы добровольно-принудительными?..

В целях предоставления полноценных возможностей в решении вопросов местного значения поэтапно будут расширены полномочия акимов нижнего уровня управления за счет оптимизации реализационных и разрешительных функций исполнительных органов областного и районного уровней [8].

В настоящее время государством проводится работа по разграничению полномочий между уровнями государственного управления в части оптимизации системы государственного управления путем перераспределения властных полномочий по вертикали: «республика (центр) — область — район — городские и сельские населенные пункты».

В результате должна быть выработана эффективная схема взаимодействия центральных государственных и местных исполнительных органов в рамках исполнения стратегических, контрольных, надзорных и реализационных функций. Ее приоритетным направлением станет организация эффективного государственного управления и самоуправления на уровне города, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, прежде всего его институциональное и функциональное укрепление.

5. Следующее направление представляет собой организацию и проведение мероприятий по повышению правовой грамотности населения по вопросам реализации прав и возможностей на осуществление самоуправления.

Среди предлагаемых мер:

– подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления;

– организационно-методическая поддержка деятельности местного самоуправления, включающая консультирование должностных лиц и работников органов самоуправления, организацию и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления, практическому обмену опытом и др. [9];

– информационная поддержка местного самоуправления — популяризация идей, принципов и задач местного самоуправления среди населения, информирование о ходе и проблемах реформы, о роли населения в создании системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, проведение социологических исследований, в том числе опросов.

Второй этап (2015–2020 гг.) будет нацелен на дальнейшее развитие местного самоуправления, опираясь на создание механизмов управления и финансирования.

В частности, после 2014 г. будут рассмотрены вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления). В этом плане Программой «Развитие регионов», утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан 26 июля 2011 г., также предусматривается привлечение населения к выработке предложений по определению проектов (мероприятий), направленных на развитие сельских населенных пунктов и улучшение жизнеобеспечения сельского населения. При этом необходимо отметить, что финансовая поддержка будет оказываться только тем аулам (селам), которые имеют экономический потенциал развития и положительные демографические тенденции (согласно критериям для определения сельских населенных пунктов с низким и высоким экономическим потенциалом, утвержденным совместным приказом министерств сельского хозяйства и экономического развития и торговли).

Согласно четвертому приоритету Программы «Развитие регионов» будет оказываться финансовая поддержка местному самоуправлению. В рамках данного приоритета реализация проектов (мероприятий) будет осуществляться только в аулах (селах) и поселках с высоким и средним экономиче-

ским потенциалом путем привлечения населения к выработке предложений по определению проектов (мероприятий), которые будут реализовываться в рамках финансовой поддержки местного самоуправления [10; 14].

Акимы аула (села), поселка обеспечивают организацию собраний (сходов) местного сообщества, на которых будут обсуждаться предложения и приниматься решения по отбору проектов (мероприятий), исходя из первоочередности и актуальности (принцип отбора мероприятий (проектов) «снизу вверх»).

Финансовая поддержка местного самоуправления будет осуществляться по следующим направлениям:

- в 2012 г. по коммунальному хозяйству: освещение и озеленение улиц, сохранение фонда жилых домов и вывоз мусора, ликвидация несанкционированных свалок, снос бесхозных объектов, обустройство полигонов твердых бытовых отходов и скотомогильников, ремонт отопительной системы, установка дворовых детских игровых площадок;

- в 2013–2014 гг.:

- 1) капитальный и текущий ремонт объектов образования, здравоохранения, культуры, спорта, водоснабжения, газоснабжения;
- 2) коммунальное хозяйство: освещение и озеленение улиц, сохранение фонда жилых домов и вывоз мусора, ликвидация несанкционированных свалок, снос бесхозных объектов, обустройство полигонов твердых бытовых отходов и скотомогильников, ремонт отопительной системы, установка дворовых детских игровых площадок;
- 3) транспортные коммуникации: капитальный, средний и текущий ремонт внутриселковых дорог и мостов, установка светофоров;
- 4) сельское хозяйство: очистка водоемов, восстановление бесхозных гидротехнических сооружений;
- 5) прочие: телефонизация, Интернет.

В Послании Президента РК народу «Стратегия «Казахстан — 2050» особое внимание уделено развитию местного самоуправления. Глава государства отметил необходимость непосредственного вовлечения общества и граждан в процесс принятия государственных решений и их реализации, предоставления населению через органы местного самоуправления реальной возможности самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения, усиления общественного контроля за работой местных органов власти, влияния граждан на ситуацию на местах [11].

Развитие гражданского общества является важным условием для создания демократического, светского, правового и социального государства. Общественный процесс, демократическое развитие, экономический подъем возможны при активном участии граждан во всех важных сферах жизнедеятельности общества.

Одна из важнейших проблем современного местного самоуправления в Республике Казахстан — формирование его финансовой базы, законодательное закрепление и обеспечение финансовых гарантий самостоятельности органов местного самоуправления.

Без стабильных и достаточных финансовых источников местное самоуправление неэффективно, нежизнеспособно. Можно наделить местное самоуправление разнообразными и широкими полномочиями, однако без подведения под них соответствующей материально-финансовой базы они так и останутся нереализованными.

Пока не будет четкого разграничения источников доходной части бюджетов всех уровней, разделения бюджетных полномочий, пока законодательство не определит принципы формирования и использования финансовых ресурсов, взаимоотношений местного самоуправления с хозяйствующими субъектами и финансово-кредитными институтами, пока местная власть будет зависеть от распределения кусков общего «бюджетного пирога», местное самоуправление не сможет реализовать свой огромный потенциал. Однако в целом перспективы развития местного самоуправления в Республике Казахстан оценить позитивно можно.

Список литературы

1 Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 г. на Республиканском референдуме. — [ЭР]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_

2 Содружество Независимых Государств. Декларация от 29 октября 1994 г. «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества». — [ЭР]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/H940000090_

3 Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан». — [ЭР]. Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

4 Жанузакова Л. Регламент и иные нормативные правовые акты маслихата производного вида // Информационный бюллетень «МАСЛИХАТ». — 2006. — № 3. — С. 14–30

5 Кожуганова Д., Мензюк Г. Реформирование системы государственного управления. — [ЭР]. Режим доступа: www.vestnik-kafu.info

6 Берентаев К. Особенности становления местного самоуправления в Республике Казахстан // Информационный бюллетень «МАСЛИХАТ». — 2004. — № 3. — С. 38–47

7 Указ Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 г. № 438 «Об утверждении Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан». — [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438>

8 Об утверждении Программы «Развитие регионов». Постановление Правительства РК от 26 июля 2011 г. № 862. — [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000862>

9 Назарбаев Н.А. Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Послание Президента Республики Казахстан — Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года. — [ЭР]. Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>

10 Жанузакова Л. Проблемы совершенствования местного управления и формирования системы местного самоуправления в Республике Казахстан // Информационный бюллетень «МАСЛИХАТ». — 2009. — № 1. — С. 14–30.

11 Жанузакова Л.Т. Конституционно-правовые проблемы организации и деятельности местных представительных органов в Республике Казахстан. — Алматы: Сага, 2003. — 340 с.

Г.М.Бейсембаева, А.Ж.Мусина, Р.Б.Сартова

Қазіргі кезеңде Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқарудың дамуы

Қазіргі жағдайда қоғамды демократияландыру институттарының бірі ретінде жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытумен байланысты мәселелердің өзектілігі артуда. Жергілікті өзін-өзі басқару барлық әлемде аймақтық дамудың негізі болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнісі туралы қысқаша тоқталып өтетін болсақ, оның болуы жеке тұлға мен мемлекеттің мүдделерін білдіреді, жергілікті мүдделер әрбір жеке елді мекеннің тұрғындарының өмірлік қажеттіліктерін қамтамасыз ету мәселелерін шешумен байланысты мүдделер болып табылады және оларға кепілдік беріледі.

G.M.Beisembayeva, A.Zh.Mussina, R.B.Sartova

Development of local government in the Republic of Kazakhstan at the current stage

In modern conditions become increasingly important issues related to the development of local self-government as one of the institutions of the democratization of society. Local government in the world is the foundation of regional development. Very briefly about the nature of local government can be said that his presence is implied in the country along with the interests of the individual and the state, recognized and guaranteed even local interests — the interests of addressing issues of direct life support of the population of each individual areas.

References

1 The Constitution of the Republic of Kazakhstan adopted on 30 August 1995 the republican referendum, http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_

2 Commonwealth of Independent States Declaration of October 29, 1994 «On the principles of local self-government in the member states of the Commonwealth», http://adilet.zan.kz/rus/docs/H940000090_

3 Law of the Republic of Kazakhstan dated January 23, 2001 № 148 «On local government and self-government in the Republic of Kazakhstan», http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_

4 Zhanuzakova L. *Newsletter «Maslikhats»*, 2006, 3, p. 14–30.

5 Kozhuganova D., Menzyuk G. *Public administration reform*, www.vestnik-kafu.info

6 Berentaev K. *Newsletter «Maslikhats»*, 2004, 3, p. 38–47.

7 Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated November 28, 2012 № 438 «On approval of the Concept of development of local government in the Republic of Kazakhstan», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1200000438>

8 On approval of the Program «Regional Development», Government Resolution dated July 26, 2011 № 862, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1100000862>

9 Nazarbayev N.A. Strategy «Kazakhstan – 2050»: a new policy established state». Message from the President of the Republic of Kazakhstan — Leader of the Nation N.A.Nazarbayev to the people of Kazakhstan, Astana, December 14, 2012, <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>

10 Zhanuzakova L. *Newsletter «Maslikhats»*, 2009, 1, p. 14–30.

11 Zhanuzakova L.T. *Constitutional and legal problems of organization and activities of local representative bodies in the Republic of Kazakhstan*, Almaty: Saga, 2003, 340 p.

UDC 342.314(574)

A.Bozhkarauly

*Ye.A.Buketov Karaganda State University
(E-mail: altai6969@mail.ru)*

The struggle with illegal migration as mean of ensuring of national security

The problem of migration is characterizing with special complexity, as it covers not only legal aspects, but also the problems of sociology, demography, political economy, ethno geography, and the problems of labor resources in the economics. The legal aspect have the special important place, because the migration is closely connected with the legal security, regulation and organization of migration processes, from which depends other problems of essential value for living conditions of the society.

Key words: migration, types of migration, commuting, migration, labor migration, migration factors, ethnic migration, migration policy concept of migration.

In the modern world, the impressive size reaches legal and illegal migration, which are the main causes of political and economic instability in some countries, the demographic crisis — in other accelerated by factors such as the globalization of labor markets, the exchange of information, expertise and technology. Migration process is a permanent feature in all stages of human history. Migration is one of the ways for the mass of the population to respond to changes in life situation, accurately and clearly reflect to the changes taking place in society. It is difficult to find another social process that could be compared with migrations in this regard. Illegal migration is today one of the main threats to the national security of each state, is no exception, and the Republic of Kazakhstan. Situation of migration on post-Soviet territory has dramatically changed after the collapse of the Soviet Union. Because of the specificity of its geographical position Kazakhstan serves as a geopolitical center connecting European countries with Central Asian states, whereby the influx of foreigners in the country — an inevitable phenomenon that also contribute to the observed growth in the country and maintain a stable internal political situation [1; 32]. As a result, in the aspect of regional migration such countries as Kazakhstan and Russia are now «host» states, and Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan are «sending states». Thus, in 2013 in the Republic of Kazakhstan arrived more than 987,000 foreigners (including 820 000 — from the CIS countries). From this number for violations of immigration laws to administrative responsibility were attracted 99.3 thousands of foreigners, and more than 3.4 thousand — expelled. The most typical violations of immigration laws are inappropriate purpose of stay, failure to depart at the end of the registration period, the occupation illegal employment [2]. Also for violations of immigration laws instituted 262 criminal cases (in 2012 — 197), including 111 cases — on the facts of non-enforcement of the expulsion order, 29 — on the facts of illegal immigration, as revealed in 2283 the illegal foreign labor [2].

In these conditions, extremely increases the relevance of research administrative and legal means of influence offenses in the sphere of the stay of foreign citizens and stateless persons in the territory of the Republic of Kazakhstan, which are based on administrative responsibility. Illegal (external) migration — is the entry in a particular country, stay in and departure from its territory of foreign citizens and stateless persons in violation of the legislation governing the stay of foreign citizens, arbitrary change of their legal status during the period of its territory, as well as leaving its citizens from the territory in violation of the legislation governing the procedure for their departure. In accordance with the Law «On Migration» on July 22, 2011 illegal immigration — is entry into the Republic of Kazakhstan and the stay of foreigners or stateless persons