

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО КОМИТЕТА  
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ  
АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**  
**ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE STATE COMMITTEE FOR REFUGEES  
AND INTERNALLY DISPLACED PERSONS OF AZERBAIJAN REPUBLIC**

**Наджафгулиев Р.И.,**  
*старший преподаватель Академии полиции  
Министерства внутренних дел  
Азербайджанской Республики*

В данной статье автор анализирует административно-правовой статус государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Особое внимание уделяется государственной исполнительной политике в области реализации прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике. В настоящем исследовании автором сделана попытка проанализировать теоретическое и нормативно-правовое определение (понятие) органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в сфере работы с беженцами и вынужденными переселенцами.

**Ключевые слова:** беженцы, вынужденные переселенцы, статус, орган исполнительной власти, комитет, законодательство.

У даній статті автор аналізує адміністративно-правовий статус державного комітету в справах біженців і вимушених переселенців. Особлива увага приділяється державній виконавчій політиці у сфері реалізації прав і свобод біженців і вимушених переселенців в Азербайджанській Республіці. У даному дослідженні автором зроблено спробу проаналізувати теоретичне та нормативно-правове визначення (поняття) органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання у сфері роботи з біженцями і вимушеними переселенцями.

**Ключові слова:** біженці, вимушені переселенці, статус, орган виконавчої влади, комітет, законодавство.

In this article the author analyses the legal and administrative status of the State Committee for Refugees and internally displaced persons. Special attention is paid to the state executive policies of the rights and freedoms of refugees and internally displaced persons in Azerbaijan. This study, the author made an attempt to analyse the theoretical and normative-legal definition (concept) of executive power in charge of the state regulation of work with refugees and internally displaced persons.

**Key words:** refugees, internally displaced persons, the status, the executive authority, committee, legislation.

С 80-х годов XX века изменения, происходящие в политико-правовой сфере всего мира, также оказали своё влияние и на Азербайджан. Одним из последствий подобного влияния стало возникновение проблемы беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджане. Среди первых шагов, сделанных в направлении решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджане, стало принятие Милли Меджлисом (парламентом) Решения № 402 от 8 декабря 1992 года о присоединении Азербайджанской Республики к Конвенции ООН и Протоколу о статусе беженцев. Данным решением Азербайджанская Республика внедрила мигрантскую внешнюю политику, которая породила необходимость продолжения присоединения ко многим международным документам, потребность создания новых организаций в целях безотлагательного решения проблем сотен тысяч беженцев в республике, появившихся в результате бесхозяйного посягательства Армянской Республики, а также месхетинских турков, прибывших в качестве беженцев из Узбекистана в Азербайджан [1].

Одной из причин для возникновения напряженности, начиная с 1990 года, стала необходимость создания нового учреждения, которое не встречалось ранее в аппарате государственной власти. Шагом, обусловившим осуществление неотложных мер на государственном уровне, стало принятие ранее несуществовавших законодательных актов в этой сфере и создание специальных органов государственной власти для их осуществления.

Таким образом, **актуальность** исследования заключается в научном, логическом и юридическом анализе понятия, функций и некоторых структурных ведомств государственного органа исполнительной власти, осуществляющего правовое регулирование в сфере государственной деятельности относительно беженцев и вынужденных переселенцев.

**Целью** настоящего исследования является анализ и выработка концептуально нового подхода к определению (понятию) и административно-правовому статусу органов исполнительной власти, осуществляющих государственное регулирование в сфере работы с беженцами и вынужденными переселенцами.

Отдельные исследования, посвященные рассмотрению понятия, административно-правового статуса, полномочий и функций органов исполнительной власти **проводились такими учёными**, как С.С. Алексеев, Д.Н. Бахрах, В.М. Манохин, Ю.М. Козлов, Б.Н. Габричидзе, Ю.Н. Стариков, Ш. Алиев, Г.В. Атаманчук, Л.А. Мицкевич.

Одним из шагов, сделанных на государственном уровне в Азербайджанской Республике, стало создание полномочных органов и соответствующей комиссии для обеспечения прав беженцев и вынужденных переселенцев. В Азербайджане первым полномочным органом в этой сфере стал Государственный Комитет Азербайджанской Республики по работе с лицами, вынужденными покинуть постоянные места проживания. Названный орган был создан Указом Верховного Совета Азербайджанской ССР от 19 сентября 1989 года (№ 1626-XI). Как орган центральной исполнительной власти, созданный Комитет реализовал государственную политику в области решения проблем лиц, которые были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания [2].

Термин «комитет» происходит от лат. *comitatus* – сопровождающий. Это коллегиальный орган, сформированный для работы в какой-нибудь специальной области, обычно имеющей отношение к руководству или управлению, а также государственный орган исполнительной власти или структурная единица в системе органов законодательной власти. В настоящем исследовании комитет будет рассматриваться как орган центральной исполнительной власти. К тому же следует отметить, что с созданием данного Комитета возросли перспективы совершенствования общей деятельности государства в то время. Выражаясь точнее, изменение общественно-экономической формации сделало необходимым создание новых органов центральной исполнительной власти, а также обновление уже существующих органов государственной власти, осуществление структурных реформ в условиях роста проблемы беженцев и вынужденных переселенцев и краха ресурсов единой экономики, существовавшей около 70 лет. Не случайно в книге «Исполнительная власть и административное право» отмечается, что конституционная легитимация органов исполнительной власти означает, что их наличие является обязательным для функционирования государственной (исполнительной) власти.

Так, Л.А. Мицкевич в научной статье «Классическая теория административных правоотношений: современное наполнение» подчёркивает, что государственное управление представляет собой фундаментальную научную категорию, определяющую самостоятельный вид деятельности государства, отличающуюся от законотворчества и от правосудия, направленную на организацию исполнения законов в обществе с помощью властных и невластных (управленческих) полномочий [3, с. 5].

По мнению С.С. Алексеева, цели и задачи государства в процессе управления обществом являются основным направлением деятельности соответствующих органов, материализующихся, в сущности, в социальном назначении. Необходимо отметить, что к основным направлениям деятельности Государственного Комитета Азербайджанской Республики по работе с лицами, вынужденными покинуть постоянные места проживания, относится обеспечение прав беженцев и вынужденных переселенцев [4, с. 76].

Практика показывает, что для достижения поставленных целей государство вносит изменения в деятельность некоторых органов. Данные изменения можно обнаружить в названии, функциях и структуре органа. Не случайно Указом Президента Азербайджанской Республики от 5 января 1993 года (№ 396) Государственный Комитет по работе с лицами, вынужденно покинувшими

места постоянного проживания, был переименован в Государственный Комитет Азербайджанской Республики по делам беженцев и вынужденных переселенцев [5].

Несомненно, изменения исходят от социального заказа. В число обстоятельств, обуславливающих указанные изменения, входит расширение сферы деятельности соответствующей организации, изучение международного опыта и приведение национального законодательства в соответствие с международными правовыми документами. Надо отметить, что в демократических обществах деятельность исполнительной власти носит правовой характер, в основе которого находятся конституционное и административное право, определяющие сущность и содержание этой деятельности, регламентирующие предметы ведения, полномочия, функции и задачи органов государственной власти. Правовой анализ деятельности государственных органов Азербайджанской Республики в сфере обеспечения прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев показывает, что Азербайджан в процессе формирования органов исполнительной власти придерживался основ демократических обществ. Существенными могут быть мысли некоторых исследователей относительно анализа административно-правового статуса органов центральной исполнительной власти в целом. По мнению Д.Н. Бахраха, органы исполнительной власти – это внешняя форма выражения исполнительной власти. Они образуются для практической реализации функций и задач самой исполнительной власти, посредством которой, как известно, осуществляется государственное управление в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества [6, с. 97].

В.М. Манохин считает, что орган исполнительной власти – это часть государственного аппарата, действующего от имени государства и по его поручению, имеющая государственные полномочия, территориальные масштабы своей деятельности, источники финансирования. Ю.М. Козлов под органом исполнительной власти понимает структурное подразделение государственно-властного механизма, создаваемое для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества. Б.Н. Габричидзе дает следующее определение органа исполнительной власти: это «составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства; осуществляет деятельность исполнительно-распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру; применяет присущие ему формы и методы деятельности». По мнению Ю.Н. Старикова, орган исполнительной власти – это государственная организация, являющаяся частью системы органов государственной власти и учрежденная самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, осуществления функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, а также обладающая соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих [7, с. 84-87].

В научно-практическом комментарии к Конституции Азербайджанской Республики Ш. Алиев даёт более широкое разъяснение понятия центрального органа исполнительной власти: «Центральные органы исполнительной власти – это ведомства специальной компетенции (в отличие от местных органов исполнительной власти,

полномочия которых носят общий характер), осуществляющие государственное управление в определенной сфере и обладающие в этой сфере властными полномочиями» [8, с. 60].

Исполнительная власть является абстрактной политико-правовой категорией, реально воплощаемой в полномочиях соответствующих органов государственного управления, реализуемых в процессе осуществления государственного управления. Исходя из мнения Г.В. Атаманчука, изложенного в книге «Теория государственного управления», можно сказать, что органы исполнительной власти являются «несущим столбом» в организационном строении государственного управления. Органы исполнительной власти обладают существенным объемом в системе государственной власти [9, с. 183]. По мнению С.С. Алексеева, цели и задачи государства в процессе управления обществом являются основным направлением деятельности соответствующих органов, материализующихся, в сущности, в социальном назначении [4, с. 79]. Необходимо отметить, что к основным направлениям деятельности Государственного Комитета Азербайджанской Республики по работе с лицами, вынужденными покинуть постоянные места проживания, относится обеспечение прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Таким образом, Указом Президента Азербайджанской Республики № 187 от 1 февраля 2005 года было утверждено «Положение о Государственном Комитете Азербайджанской Республики по делам беженцев и вынужденных переселенцев». В соответствии с данным Положением Государственный Комитет по делам беженцев и вынужденных переселенцев является органом центральной исполнительной власти, осуществляющим государственную политику в сфере размещения, расселения, репатриации, социальной защиты, улучшения социальных, жилищно-бытовых условий на освобожденных от оккупации территориях лиц, ставших беженцами и вынужденными переселенцами в результате Нагорно-Карабахского конфликта. Согласно положению о Государственном комитете по делам беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики он является центральным органом государственного управления, осуществляющим на основе коллегиальности межотраслевое регулирование. Председатель государственного комитета назначается на должность указом Президента Азербайджанской Республики. По должности он входит в состав Кабинета Министров Азербайджанской Республики [10]. На данный момент председатель Комитета является заместителем премьер-министра Азербайджанской Республики.

Решения государственного комитета по межотраслевым вопросам, имеющим общенормативный характер, принимаются совместно членами комитета и оформляются в виде постановления. Члены государственного комитета утверждаются на должность и освобождаются Кабинетом Министров Азербайджанской Республики. Оперативное руководство по выполнению функций, возложенных на государственный комитет, осуществляется председателем государственного комитета на принципах единоначалия, его решения оформляются приказом. Первым, что привлекает внимание в определении Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики, является односторонняя деятельность данного органа. Из содержания определения следует, что деятельность Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев распространяется только на лиц, пострадавших в армяно-азербайджанском, нагорно-карабахском конфликте. В таком случае возникает вопрос о том, сможет ли лицо, вынужденно покинувшее место постоянного проживания в результате стихийного или

техногенного бедствия, воспользоваться услугами названного органа центральной исполнительной власти. При этом следует учесть, что на основании ст.1 закона Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев (внутри страны) от 21 мая 1999 года (№ 668-ІQ) субъекты этой категории считаются вынужденными переселенцами [11].

Другое обстоятельство в ст. 1 закона Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев (внутри страны), которое привлекает внимание, связано с беженцами. Так, лица, ищущие убежища и подпадающие под действие понятия из указанной статьи, при въезде в страну и обретении впоследствии статуса беженца могут воспользоваться услугами данного учреждения, хотя и его определение исключает данную возможность. Уместно было бы отметить, что в 1998-ом году Азербайджан согласно требованиям законодательства в связи с сотрудничеством с Верховным Комиссариатом ООН по делам беженцев начал рассматривать ходатайства о получении статуса беженцев от граждан других стран. Позднее, в 2000-ом году, были расширены полномочия Государственного Комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Несмотря на то что статус беженцев предоставлялся Государственным Комитетом по делам беженцев, проблемами беженцев могли заниматься также органы исполнительной власти того региона, где обосновались беженцы, а также оккупированных регионов.

В целях регулирования в соответствии с законодательством прав лиц, претендующих на получение статуса беженца, при содействии представительства Верховного Комиссариата ООН по делам беженцев в Государственном комитете Азербайджанской Республики по делам беженцев и вынужденных переселенцев было создано структурное подразделение – Департамент определения статуса беженца. Но с созданием Государственной миграционной службы Азербайджанской Республики (орган центральной исполнительной власти) обеспечение прав лиц, подпадающих под действие понятия «беженец», законодательно вошло в полномочия данного учреждения.

Нужно отметить так же и мнение А.Н. Ошкина, высказанное в его диссертации «Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы». Автор отмечает, что всякий орган государственной власти проясняет себя в качестве организации, реализующей заданные ей цели, в определенной системе общественных отношений. Цель создания органа уже предполагает те главные области общественных отношений, в которых надлежит ему действовать. В интересах правильного и нормального функционирования государственного аппарата каждый орган государства должен действовать в определенных областях или сферах общественных отношений, т.е. специализированно и дифференцированно [12, с. 85].

В рамках административно-правового статуса Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев было бы целесообразно проанализировать его функции. Исходя из теории административного права можно различать общие, специальные и обеспечительные функции Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Продолжая анализ административно-правового статуса Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев, к его общим функциям можно отнести ниже перечисленные:

– анализ причин миграции беженцев и вынужденных переселенцев, разработка предложений по его совершенствованию деятельности данного комитета и принятие им мер в рамках своих полномочий;

– посредством соответствующих органов исполнительной власти донесение до международной и местной общественности сведений о фактах массового нарушения прав беженцев и вынужденных переселенцев;

– выдвижение предложений по совершенствованию нормативно-правовых актов в сфере решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев;

– контроль в качестве заказчика за работой строительных организаций, привлеченных для строительства жилых, социальных и технических объектов для беженцев и вынужденных переселенцев;

– создание производственной инфраструктуры для открытия рабочих мест для беженцев и вынужденных переселенцев, разработка предложений в связи с проектированием и строительством посёлков и компактных населённых пунктов, имеющих необходимые социальные объекты.

К специальным функциям Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев можно отнести следующие:

– предоставление в установленном законом порядке и на законных основаниях статуса (рассмотрение обращений и принятие соответствующих решений) «вынужденного переселенца», выдача удостоверения, подтверждающего данный статус, и лишение лица вышеназванного статуса;

– учёт беженцев и вынужденных переселенцев по месту жительства, организация единой информационной базы;

– трудоустройство беженцев и вынужденных переселенцев при содействии соответствующих органов исполнительной власти, организация их профессиональной подготовки, принятие мер по налаживанию и осуществлению ими малого предпринимательства.

В деятельности Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев можно различать следующие обеспечительные функции:

– обеспечение сохранности жилищного фонда, взятого на баланс комитета или построенного для временного расселения беженцев и вынужденных переселенцев;

– работа над проблемой возвращения беженцев и вынужденных переселенцев в места постоянного проживания, совместно с соответствующими государственными органами, международными и неправительственными организациями и финансовыми учреждениями осуществление мер по восстановлению освобождённых от оккупации населённых пунктов и сёл, производственной сферы, социальных объектов, линий коммуникации, автодорог, электрического снабжения, водо- и газоснабжения;

– на основании обращения беженцев и вынужденных переселенцев оказание им гуманитарной продовольственной и непродовольственной помощи;

– рассмотрение заявлений и жалоб беженцев и вынужденных переселенцев и принятие в соответствии с законодательством необходимых мер.

В связи с исполнением анализируемых функций в Государственном комитете по делам беженцев и вынужденных переселенцев были созданы Департамент репатриации, Жилищно-оперативный отдел и Департамент по управлению строящимися предприятиями [13].

Департамент репатриации как структурное подразделение осуществляет и управляет решением вопросов, связанных с возвращением беженцев и вынужденных переселенцев в родные места, с их переселением в населённые пункты с более приемлемыми условиями. В рамках закона Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев (внутри страны) названный Департамент координирует работу, направленную на продолжение создания необходимых бытовых условий для беженцев и вынужденных переселенцев. Департамент рассматривает заявления и жалобы вынужденных переселенцев и принимает необходимые меры.

В связи с исполнением постановления Кабинета Министров № 7 от 13 мая 2002 года в Государственном комитете по делам беженцев и вынужденных переселенцев был создан жилищно-оперативный отдел, который начал свою деятельность в январе 2004 года. Основными задачами отдела является строительство новых жилых домов для вынужденных переселенцев, а также поддержание их в пригодном состоянии.

Департамент по управлению строящимися предприятиями был создан приказом Государственного комитета по делам беженцев и вынужденных переселенцев. Данное структурное подразделение включает в себя ремонтно-строительные организации. Отдел на основе порядка управления выдает различные виды электрических и других оборудований, товаров и материалов для новых зданий, а также проверяет правильность установки и эксплуатации оборудования, которое было выдано комитетом.

В итоге можно сделать вывод о том, что одним из существенных недостатков в положении об анализируемом центральном органе исполнительной власти является то, что в нем определены лишь функции органов и не уделено должного внимания конкретным властным полномочиям. Государственный Комитет по делам беженцев и вынужденных переселенцев – это орган центральной исполнительной власти, осуществляющий государственную политику в сфере размещения, расселения, репатриации, социальной защиты, улучшения социальных, жилищно-бытовых условий на освобождённых от оккупации территориях лиц, ставших беженцами и вынужденными переселенцами в результате вынужденной миграции.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Постановление № 402 от 8 декабря 1992 г. Национального собрания Азербайджанской Республики :[электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://e-qanun.az/print.php?internal=view&target=1&docid=7917&doctype=0#>
2. Указ Верховного Совета Азербайджанской ССР № 1626-XI от 19 сентября 1989 года «О создании Государственного комитета Азербайджанской ССР по работе с лицами, которые были вынуждены покинуть места своего постоянного проживания» : [электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/az/pages/8.html>
3. Мицкевич Л.А. Труды Института Государства и Права Российской Академии Наук. Административные правоотношения: вопросы теории и практики. Труды № 1/2009. Москва, 2009 г, 184 с.
4. Алексеев. С.С. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Норма-Москва; 2004, С. 282.
5. Указ Президента Азербайджанской Республики от 5 января 1993 года (№ 396) о переименование Государственного Комитета по работе с лицами, вынужденными покинувшими места постоянного проживания :[электронный ресурс]: Режим доступа: <http://e-qanun.az/print.php?internal=view&target=1&docid=8092&doctype=0#>
6. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
7. Дубовицкий, В.Н. Исполнительная власть в Республике Беларусь: понятие и система органов / Дубовицкий; НАН Беларуси, Институт государства и права. – Минск: Белорусская наука, 2006, С. 106.
8. Алиев Ш.М. Научно-практический комментарий к Конституции Азербайджанской Республики, Ширван. Баку, 2000. 736 с.
9. Атаманчук Г.В. «Теория государственного управления». Курс лекций. Изд.2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004 г. – 584 с.

10. Указ Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Положение о Государственном Комитете Азербайджанской Республики по делам беженцев и вынужденных переселенцев» за номером 187 от 1 февраля 2005 г. :[электронный ресурс]: Режим доступа: <http://e-qanun.az/print.php?internal=view&target=1&docid=7361&doctype=0>

11. Закон Азербайджанской Республики о статусе беженцев и вынужденных переселенцев (внутри страны) от 21 мая 1999 года (№ 668-IQ) :[электронный ресурс]: Режим доступа: <http://e-qanun.az/print.php?internal=view&target=1&docid=4757&doctype=0>

12. Ошкин Алексей Николаевич. Правовой статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы. Диссертация на соискание учен. степени канд. юрид. наук. М., 2005. с 185.

13. <http://www.refugees-idps-committee.gov.az/az/pages/13.html>