

СПЕЦИФИКА СИСТЕМНЫХ ГАРАНТИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ И ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ

В статье рассматриваются гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Проанализированы механизмы защиты прав и свобод человека, а также специфика гарантий реализации административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев.

Ключевые слова: гарантия, права личности, беженцы, вынужденные переселенцы, статус, безопасность.

**Наджафгулиев
Рафиг Ислам оглы**

старший преподаватель Академии полиции МВД Азербайджанской Республики

Гарантии являются самым динамичным и важным элементом правового статуса личности. Эффективность их реализации напрямую зависит от наличия благоприятных условий. Здесь желательна плодотворная деятельность и государственных, и местных органов самоуправления, а также общественных объединений. В юридической литературе защита правового статуса личности в большей мере выступает как предмет обсуждения проблемы гарантий прав и свобод. Необходимо учитывать, что одним из элементов правового статуса является обязанность [2, с. 108]. Правовая обязанность как один из элементов правового статуса личности находится во взаимосвязи с такими проявлениями, как долг перед обществом, практическая польза для других поведенческих действий с общественным и личными мотивами, уверенность в общественной полезности действия [3, с. 236].

Правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев от простых граждан отличается своими особенностями. Особенным этот статус делает то, что выше-названные лица вынуждены на длительное время покинуть свои дома (порой оставшиеся в наследство от родителей). Естественно, что в таком случае для осуществления прав беженцев и вынужденных переселенцев государством формируется соответствующая система гарантий.

Целью этой статьи является анализ международных и национальных правовых актов, а также теоретических взглядов учёных, посвященных системным гарантиям в сфере реализации прав беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике.

Отдельные исследования, посвященные рассмотрению законных интересов, а также гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, проводились такими учёными как Д. Бахрах, Л. Воеводин, Н. Витрук, Л. Попов, А. Юрицин, З. Аскеров, Ф. Вахидов и др.

В то же время, более тщательно рассмотрение требуют актуальные вопросы, касающиеся системы гарантий в сфере защиты и обеспечения прав беженцев и вынужденных переселенцев. Необходим анализ международного законодательства в этом направлении.

В вопросе о специфике системных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев особое внимание привлекает позиция некоторых учёных. Так, Л. Воеводин считает, что гарантии для обязанностей считаются значимыми, если они напрямую служат реализации прав и свобод [4, с. 32]. Гарантии прав и свобод личности, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, служат не только для реализации их прав и свобод, но также для исполнения ими их правовых обязанностей.

С теоретической и практической точек зрения создание координированной системы гарантий прав человека и гражданина является важным услови-

ем становления правового государства.

Бахрах Д. отмечает два основных направления защиты прав личности:

1) защита граждан, юридических лиц от преступлений и других правонарушений;

2) защита граждан, юридических лиц от противоправных действий (бездействия) государственных органов и органов власти [2, с. 29].

При рассмотрении вопроса о гарантиях административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в рамках нашего исследования стоит обратить внимание и на точку зрения Н. Хаманева. Автор считает, что если закон в стране соответствует политической, экономической обстановке, обладает механизмами реализации своих положений, а вместе с тем учитывает ответственность органов и должностных лиц за нарушение, именно закон может быть основным гарантом. А точнее, констатации прав и свобод в нормативно-правовых актах недостаточно, административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев должен быть обеспечен и гарантиями. А государство в свою очередь всеми законными способами должно создать гарантии для претворения в жизнь этих прав и обязанностей [11, с. 35].

Витрук Н. под гарантиями прав, обязанностей и законных интересов личности предлагает понимать средства и условия, обеспечивающие фактическую реализацию и надёжную охрану (защиту) для каждого человека [5, с. 58].

По мнению Л. Попова, правовые гарантии административно-правового

статуса індивідуума знаходять своє матеріальне відображення в законах і мають законну силу актів. Там скомпановані заходи по охороні суб'єктивних прав індивідуума, а в разі порушення – заходи по їх відновленню [8, с. 119].

Згідно з сформованим в теорії юриспруденції підходом гарантії по вмісту і характеру розділяються на загальні і спеціальні. Загальні гарантії виступають в формі визначених економічних, ідеологічних, політичних умов і обставин, забезпечують можливість втілення в життя прав і обов'язків [2, с. 127]. А под спеціальними (правовими) гарантіями мають в формі збірники правових норм.

Іменно з їх допомогою регламентується реалізація і захист прав і обов'язків. Вважається, що всі види гарантії адміністративно-правового статусу особистості діють в формі системи і взаємопов'язано.

Першу групу серед загальних гарантії адміністративно-правового статусу беженців і вимушених переселенців складають економічні гарантії. Якщо держава спроможно забезпечити економічне благополуччя особистості на належному рівні, то в цьому разі права і свободи вказаної категорії осіб втілюються в життя надійним образом і в повній мірі.

З практичної точки зору до економічних гарантії можна віднести економічне положення держави і матеріальні цінності. Наприклад: в межах Державної програми по покращенню житлових умов беженців і вимушен-

них переселенців і підвищенню їх зайнятості в різних містах і районах країни побудовано 63 нових поселень для беженців і вимушених переселенців, до 100 тисяч наших соотчизників переселені в нове житло, побудовано і здають в експлуатацію понад 150 освітніх центрів, близько 50 – лікувально-оздоровчих, десятки підприємств зв'язі і осередків культури, створено відповідні інфраструктури.

Основним економічним гарантом прав і свобод особистості виступає різноманітність форм власності. А серед них матеріальна незалежність особистості, значення приватної власності як гаранту особистої свободи послідовно зростає.

Вважаємо, що для забезпечення на бажаному рівні прав власності особистості, реалізації таких конституційних прав, як право на працю, відпочинок, соціальне забезпечення, житло і ін., необхідно існування політичних, правових, соціально-економічних умов.

Необхідно відзначити, що беженці і вимушені переселенці мають рівні права з громадянами на вільний працю, відпочинок, матеріальне забезпечення і ін. Але по національному законодавству деяких країн для беженців, які є іноземними громадянами, в сфері економічних гарантії існують обмеження, які мають виключальний характер. Ці обмеження в основному можна пояснити забезпеченням національної безпеки. Наприклад: іноземці, одержавши статус беженця в Російській Федерації, не можуть за-

ниматься внесударственной охранной деятельностью [11, с. 138].

Свод политических гарантий административно-правового статуса человека и гражданина, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, составляет основу политической системы общества и государственного устройства. Как указано в преамбуле Конституции Азербайджанской Республики, обеспечение демократического строя в рамках Конституции, установление гражданского общества, обеспечение достойного уровня жизни для всех в соответствии со справедливыми экономическими и социальными правилами составляет ядро политических гарантий. Помимо этого, высшие критерии, закреплённые в ст.ст. 1, 10, 24–71 Конституции Азербайджанской Республики, считаются основами политических гарантий административно-правового статуса как граждан, так и беженцев и вынужденных переселенцев. Характеризуя механизм защиты прав и свобод как составную часть механизма гарантий, можно прийти к выводу, что охват второго только Конституцией невозможен [1, с. 121].

Считаем, что многочисленные права и свободы должны обладать и механизмом территориальных гарантий. И здесь такой механизм регулирования административного права как правовое пространство, охватывающее публичные правовые отношения, выступает в роли территориального гаранта.

Ещё одним из формирующихся в юридической науке подходов соответственно изменению содержания, происходящему при реализации прав и свобод, является разделение стату-

са на негативный и позитивный виды [4, с. 120]. Негативный правовой статус учитывает относительную независимость личности от вмешательства государства, а позитивный правовой статус учитывает обязательства, возлагаемые на государство в момент реализации прав и свобод личности.

В рамках публичных правовых отношений можно различить социально-правовые, культурно-правовые защитные правовые статусы территориального правового статуса [2, с. 109]. Реализацию прав и свобод личности обеспечивают свободные выборы, политическое многообразие. Сильное государство, признающее главенство права в отношениях с личностью, будучи гарантом правового положения личности, создаёт необходимые политические условия для обеспечения административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев. При характеристике социальных гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики целесообразно учитывать новейшие процессы, происходящие в социальной сфере. Большое значение в этих процессах придаётся социальной политике государства.

В условиях формирования демократического правового государства режим законности может опираться на мощные идеологические гарантии. В Конституции Азербайджанской Республики закреплёно социальное, расовое, национальное и религиозное равенство [7, с. 10]. В некоторых источниках различают общественное и личное сознание как важную составную часть идеологических гарантий.

Общие гарантии, дополняя друг друга, находятся в тесной связи как между собой, так и с правовыми (специальными) гарантиями. В некоторых источниках отмечается, что правовые гарантии личных прав и свобод могут существовать только в рамках определённых правил и процедур, придающих им точный, последовательный характер. Вне определённых законом и обеспеченных правозащитным механизмом процедур правовые гарантии теряют свою определённость и приобретают характер теоретической абстракции. По мнению Н. Витрука, помимо всей системы действующих в стране правовых норм к правовым гарантиям также относятся правовые средства, направленные на конкретизацию прав и обязанностей, их реализацию и установление правил защиты. Автор утверждает, что «правовые гарантии напрямую обеспечивают положительную реализацию и эффективную защиту прав, свобод и обязанностей личности» [5, с. 139]. По сути, правовые гарантии направлены на создание желаемой ситуации при реализации прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев [8, с. 77]. Сюда относятся правовые средства (способы). Именно с их помощью конкретизируются границы прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев. Вне сомнения, правовые гарантии служат позитивной реализации прав, свобод, а также обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев.

С учётом административно-правового статуса личности различаются общие, специальные, универсальные и индивидуальные виды правовых гарантий. По способам защиты

правовые гарантии делятся на конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые и процессуальные виды гарантий, а по сфере действия – внутригосударственные и международные и другие виды.

В юридической литературе не исследован вопрос о содержании видов по способам защиты правовых гарантий. Считаем, что с позиции влияния на административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев более уместно разграничение защитных гарантий и гарантий реализации.

С практической стороны гарантии реализации при осуществлении прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев направлены на создание более благоприятных условий. К ним относятся: правовые средства, определяющие (конкретизирующие) границы их прав и обязанностей, а также правовые факты, связанные их осуществлением, и др.

Из перечисленных ясно, что главное назначение защитных гарантий состоит в нейтрализации препятствий, мешающих нормальной реализации прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев. К защитным гарантиям, входящим в конструкцию административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев, относятся: меры надзора за законностью в поведении юридических субъектов с целью выявления правонарушений; предупреждение правонарушений и другие правоохранительные меры; процессуальные формы защиты прав и обязанностей; меры профилактики и предупреждения правонарушений и др.

Несмотря на различия с точки зрения семантического содержания, механизмы защиты и реализации находятся в тесной связи друг с другом. Только будучи взаимосвязаны, они могут стать качественным механизмом при реализации и обеспечении прав и обязанностей.

В юридической литературе сформировались три точки зрения на содержание правовых гарантий. Согласно первой к составу содержания правовых гарантий кроме нормативно-правовых средств можно отнести также деятельность государственных органов, органов власти и деятельность негосударственных органов. Сторонники второй точки зрения утверждают, что к составу содержания правовых норм могут относиться только определённые виды правовых норм (нормативно-правовые средства). Представители третьей точки зрения отмечают, что правовые гарантии – это именно деятельность государственных органов и общественных объединений на основе правовых норм.

Принимая за основу анализируемые научные позиции, стоит обратить внимание в определённой степени на их синтез. Правовые гарантии формируют определённые правовые нормы, частные (индивидуальные) правовые акты и правоприменительная деятельность при обеспечении прав и свобод личности.

Возможно, обоснованность и достоверность последней точки зрения обусловлена функциональным назначением правовых гарантий. По сути – это фактическое осуществление надёжной защиты прав и свобод индивидуума. Являясь окончательным

итогом, реализация правовых гарантий беженцев и вынужденных переселенцев Азербайджанской Республики обусловлена организацией использования правовых предписаний, регулирующих их права и обязанности. Рассматривая правовые (специальные) гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев в республике, особо надо отметить ст. 148 Конституции. Так, национальное законодательство с конструктивной точки зрения – цельная, иерархически многогранная система. Его элементы связаны между собой структурно, функционально и т.д. Именно существование таких связей заранее определяет особенности реализации каждой конкретной правовой нормы, которая связана с другими правовыми нормами и зависит от них. Точнее, защита конституционных критериев является приоритетом деятельности государства.

Считаем, что в процессе анализа правовых гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев целесообразно обратить внимание на международные нормативно-правовые акты, закреплённые как составная часть нашего законодательства (после процесса ратификации) в ст. 148 Конституции. Основное различие способов обеспечения прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев от других состоит в специфичности правоприменительной процедуры, установленной законодательством. Согласно Конвенции от 28 июня 1951 г. «О статусе беженцев» личный статус индивидуума, получившего статус беженца, определяется законодательством

государства, предоставившего ему убежище, или государства, где проживает данной индивидуум. Но права данного лица до того, как он стал беженцем, а также права, приобретенные им в браке, признаются и регулируются, если это предусмотрено законодательством государства, предоставившего ему убежище. По Конвенции также признаются соответствующие права, связанные с движимым и недвижимым имуществом лиц, получивших статус беженца [9, с. 2]. Если быть точнее, органы власти государств, предоставивших убежище, должны создать благоприятные условия для приобретения беженцами движимого и недвижимого имущества, а также для аренды и участия в других договорах. Наряду с установленными в этих международных нормативных документах правами, для лиц, получивших статус беженца, закреплены также права создавать произведения научной, художественной литературы, пользоваться изобретениями, производственными, торговыми марками, принадлежащими гражданам государства, которое дало им убежище.

Правовые гарантии, находясь в тесной и взаимной связи с экономическими, социальными, политическими и идеологическими гарантиями, происходят от них. Правовым гарантиям присущ общий признак, и он закреплён в актах территориального законодательства. Посредством этих актов регулируются права и свободы беженцев и вынужденных переселенцев, определяются правила их реализации. Считаем, что только правовые нормы, которые обладают регулирующей

функцией для осуществления прав и свобод беженцев и вынужденных переселенцев, напрямую могут считаться правовыми гарантиями. Например, согласно ст. 6 Закона Азербайджанской Республики «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев» (внутри страны перемещенных лиц), лицо, получившее статус беженца, может жить в специально отведённых местах не более 3 месяцев безвозмездно до получения работы и жилья; безвозмездно переехать в место временного проживания, перевезти имущество и обладает другими правами [6, с. 2].

С практической точки зрения правовые гарантии административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев находятся в тесной связи с применением административно-правовых норм. Деятельность органов государства и власти в процессе реализации гарантий административно-правового статуса беженцев и вынужденных переселенцев проводится в жизнь поэтапно. В связи с этим в механизме развития прав беженцев и вынужденных переселенцев стоит подчеркнуть следующее:

а) правоспособность – обладать определённым правовым комплексом – субъективная возможность беженца и вынужденного переселенца;

б) правовой статус – закреплённые в правовых актах государства, но пока не ставшие правовыми отношениями права, обязанности и ответственность беженцев и вынужденных переселенцев;

б) правовые полномочия – права, реализованные беженцами и вынужденными переселенцами в конкретных правовых отношениях.

Список использованных источников:

1. Аскеров З. Конституционное право: учебн. пособие / З. Аскеров. – Баку : Изд-во Бакинского университета, 2002. – 632 с.
2. Бахрах Д. Н. Административно-правовой статус граждан в России / Д. Н. Бахрах. – Екатеринбург : Зерцало, 1998. – 268 с.
3. Вахидов Ф. Социология: учебник / Ф. Вахидов. – Баку: Изд-во МБМ, 2006 – 164 с.
4. Воеводин Л. Юридический статус личности в России / Л. Воеводин. – М. : Спарк, 2004. – 128 с.
5. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности / Н. В. Витрук. – М. : Игпан, 2006. – 238 с.
6. О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (переселившихся лиц внутри страны) : Закон Азербайджанской Республики // Сборник нормативно-правовых документов о беженцах и вынужденных переселенцах. – Борчалы, 2005. – 543 с.

7. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку – Ганун, 2009. – 67 с.
8. Попов Л. Л. Административное право : учебник / Л. Л. Попов. – М. : Норма, 2006. – 160 с.
9. Права человека : Конвенция от 28 июня 1951 г. о статусе беженцев // Сборник международных договоров. – Баку: Изд-во «Азербайджан», 1998. – 336 с.
10. О дополнительных мерах по улучшению жилищно-бытовых условий семей вынужденных переселенцев : Указ Президента Азербайджанской Республики от 17 февраля 2010 г. // Бакинский рабочий. – 18 февраля 2010 г. – № 33.
11. Хаманева Н. Ю. Административно-правовой статус гражданина в Российской Федерации / Н. Ю. Хаманева. – М. : Игпан, 2000. – 248 с.
12. Юрицин А. Е. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в РФ / А. Е. Юрицин. – Омск : Норма, 2006. – 174 с.

Наджафгулієв Р. І. Специфіка системних гарантій адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

У статті розглянуто гарантії адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців, проблеми забезпечення прав і свобод особи. Проаналізовано механізм захисту прав і свобод людини, а також специфіку гарантій реалізації адміністративно-правового статусу біженців і вимушених переселенців.

Ключові слова: гарантія, права особи, біженці, вимушені переселенці, статус, безпека.

Najafgulyev R. I. The Specific of the System Guarantees of the Administrative and Legal Status of Refugees and Internally Displaced Persons.

In the article the author considers the guarantees of administrative and legal status of refugees and internally displaced persons. The mechanism, the problem of ensuring of protection of human rights and freedoms, as well as the guarantees of the implementation of specific administrative and legal status of refugees and internally displaced persons were also analysed in the article.

Keywords: guarantees, human rights, refugees, internally displaced persons, status, security.

Стаття надійшла до редакції 01.12.2012