

12 00 14 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
12 00 14 ADMINISTRATIVE LAW; ADMINISTRATIVE PROCESS

УДК 342

ББК 67.401.061.4 (5 т)

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
НАДЗОРА СОГЛАСНО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН**

Шукуров Нурали,
старший преподаватель кафедры
юриспруденции ХГУ им. акад. Б.
Гафурова (Таджикистан, Худжанд)

**БАЪЗЕ МАСЪАЛАҲОИ ТАНЗИМИ
ҲУҚУҚИИ НАЗОРАТИ МАЪМУРӢ
МУТОБИҚИ ҚОНУНГУЗОРИИ
ҶУМҲУРИИ ТОҶИКИСТОН**

Шукуров Нуралӣ, сармуаллими
кафедраи ҳуқуқишноси ДДХ, ба
номи академик Б. Гафуров
(Тоҷикистон, Хуҷанд)

**CERTAIN ISSUES OF LEGAL REGULATION IN
REFERENCE TO ADMINISTRATIVE
SURVEILLANCE IN PURSUANCE WITH
TAJIKISTAN REPUBLIC LEGISLATION**

Shukurov Nurali, senior lecturer of the
jurisprudence department under KhSU
named after academician B. Gafurov
(Tajikistan, Khujand)
E-MAIL: Nurali.shukurov.1982@mail.ru

Ключевые слова: Таджикистан, надзор, отношения, правовое регулирование, административное право, правовое положение

На современном этапе в науке административного права особое место занимает вопрос о правовом регулировании административного надзора. Исходя из этого, задача данной статьи заключается в исследовании названной проблематики согласно законодательству Республики Таджикистан. Высказано мнение, что указанный вопрос является спорным для современного отечественного (и не только) административного права. В ходе изучения научной литературы определено, что хотя вопросы правового регулирования административного надзора находятся в поле зрения современных ученых-правоведов, однако нельзя считать их решенными. В данном направлении особое значение имеет определение понятия «административный надзор», выявление особенностей его осуществления, установление признаков отличия административного надзора от контроля.

Калидвожаҳо: Тоҷикистон, назорат, муносибат, танзими ҳуқуқӣ, ҳуқуқи маъмурӣ, ҳолати ҳуқуқӣ

Дар замони муосир дар илми ҳуқуқи маъмурӣ нақши муҳимро масъалаи танзими ҳуқуқи назорати маъмурӣ ишғол менамояд. Дар мақола кӯшиши ба ҳарч дода шудааст, ки масъалаи танзими ҳуқуқи назорати маъмурӣ тибқи қонунгузори **ҶТ** баррасӣ карда шавад. Изҳори ақида шудааст, ки масъалаи мазкур дар ҳуқуқи маъмурии даврани ҳозираи кишвари мо (ва на танҳо дар мамлакати мо) аз ҷумлаи масоили баҳсбарангез ба шумор меравад. Дар асоси тадқиқи сарчашмаҳои илмӣ собит карда шудааст, ки ҳарчанд масоили танзими ҳуқуқи назорати маъмурӣ дар мадди назари олимони муосир

ҳуқуқишнос қарор гирифта бошад ҳам, онҳо то ба охир ҳалли худро наёфтаанд. Дар ин самт муайян кардани мафҳуми «назорати маъмури», ошкор сохтани вижагиҳои амалӣ гардонидани онҳо, муқаррар намудани аломатҳои фарқкунандаи назорати маъмури аз контрол аҳамияти махсус дорад.

Key-words: *Tajikistan, surveillance, relations, legal regulation, administrative law, legal position*

At the contemporary stage the issue of legal regulation of administrative surveillance occupies an especial place in the science of administrative law. Proceeding from this assumption, the goal of the given article lies in investigation of the problematics in question according to Tajikistan Republic legislation. The opinion is expressed that the pointed issue is controversial for contemporary (and not only) administrative law. In the course of scientific literature study it is determined that the problems of legal regulation of administrative surveillance can't be considered as having been solved in spite of their being in view of today's law scholars'. In the given streamline special importance is acquired by a definition of "administrative surveillance" notion, elicitation of the specificities of its effectuation, establishment of distinction signs between administrative surveillance and monitoring.

Концепция административного надзора, которая сформировалась еще в эпоху советского административного права, четко не выражала критериев разграничения административного контроля и административного надзора. Во всех случаях, выступая как форма административного надзора, контроль отождествлялся с административным надзором. Такая двусмысленность существует до сих пор и, по сути, не воспринимается правотворчеством и правоприменением.

Исходя из изложенного, задача данной статьи заключается в формировании понятия «административный надзор» и определении его места в осуществлении механизма административно-правового регулирования. В связи с этим считаем необходимым в первую очередь проанализировать сущность и значение таких терминов, как «контроль» и «надзор».

Рассматривая данный вопрос, таджикский исследователь Г.Б. Санавваров пишет, что можно выделить следующие позиции в соотношении указанных терминов. В первую очередь контроль тождествен надзору. Во-вторых, он рассматривается как разновидность надзора и в конечном итоге надзор может составлять структуру контроля [11].

По нашему мнению, по сути понятия «контроль» и «надзор» имеют сходство, однако не исключен факт, что между ними существуют различия.

Отметим, что мнения отдельных авторов по рассматриваемому вопросу иногда существенно различаются и отмечается немало случаев, когда один и тот же вид деятельности называется и контролем, и надзором. Следовательно, не существует единства мнений в понимании правовой сущности этих понятий [1].

Так, согласно теории и практике, приведенные выше понятия широко используются в деятельности государственных органов, но при этом их терминологическая сущность часто искажается. По мнению А.М. Тарасова, более известное определение контроля заключается в том, что его понимают как функцию, целью которой является выявление отклонений фактических параметров в управленческой деятельности [12, с.26]. Именно этот подход, на наш взгляд, позволяет формализовать основную функцию контроля как определенного количественного и качественного показателя параметров, которые

отслеживаются при его осуществлении.

В правовой науке термин «контроль» рассматривается в двух значениях. Во-первых, как функция государственного управления и, во-вторых, - как специфическая деятельность отдельных уполномоченных органов государства [4, с. 9]. Более того, по мнению В.М. Манохина и Ю.С. Адушкина, контроль может выступать как способ обеспечения законности, дисциплины и правопорядка [5, с. 242]. Основная цель контроля – выявление допущенных ошибок и совершенствование деятельности подконтрольных субъектов. Следовательно, можно выявить две характерные черты контроля: юрисдикционную сторону контроля, которая направлена на возможность привлечения субъекта правонарушения к ответственности за нарушение порядка в управленческой деятельности, и позитивную сторону, которая направлена на оказание помощи в организации и осуществлении деятельности подконтрольного органа.

В отличие от контроля, надзор практически всегда осуществляется извне по отношению к его объектам, в то время как контроль осуществляется внутри системы. В этом случае можно предусмотреть самоконтроль определенного субъекта отношений. По мнению Ю.М. Козлова, «надзор - это деятельность специальных органов отраслевого управления, государственных инспекций по осуществлению контроля за исполнением специальных правил и требований, установленных законами, постановлениями правительства, ведомственными актами и инструкциями самих инспекций» [2, с. 289].

По нашему мнению, надзор – это способ организационно-правового характера, который обеспечивает законность в государстве. Как определяет Г.Б. Санавваров, надзор – это неуклонное соблюдение правил, установленных нормами законодательства, которые реализуются специализированными государственными органами власти с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений [11, с. 124].

По теории административного права, существуют характерные признаки отличия надзора от контроля:

- органы, осуществляющие надзор, в отличие от органов контроля имеют полномочия проверять деятельность не подчиненных им субъектов;
- в предмет контроля входят также целесообразность и эффективность деятельности, тогда как в предмет надзора входит законность;
- реализация надзорных функций предопределяет применение мер не дисциплинарного, а административного воздействия в отношении субъектов правонарушений.

Исходя из изложенного, контроль и надзор выступают в качестве основного инструмента регламентации административных правоотношений. Они призваны обеспечить законность в деятельности субъектов административных правоотношений и выступают как атрибут административной власти.

Вызывает сожаление тот факт, что современное отечественное административное право и система административного законодательства Республики Таджикистан не разрешили сложившихся противоречий в определении места и значения административного надзора. По сути дела, исследованию проблематики построения и развития системы контрольно-надзорной функции власти в Республике Таджикистан, ее осуществлению в рамках административного надзора отечественной административно-правовой наукой не уделяется должного внимания, так как в правоприменении остаётся открытым вопрос о правильном применении и толковании терминов «административный надзор» и «служеб-

ный надзор». На определении термина «административный надзор» мы остановимся позже, так как, по сути, данный термин по своему значению уже известен в науке административного права, однако может возникнуть вопрос: что такое «служебный надзор»?

В целях определения сущности и значения данного термина мы пытались проанализировать научно-исследовательские работы, однако анализ показывает, что практически все исследователи в своих работах рассматривают понятие, сущность, значение и формы осуществления не служебного надзора, а служебного контроля или административного контроля. Проблематике определения понятия служебного (или административного) контроля посвятили свои работы К.С. Чекалин, Н.А. Овчинников, В.В. Кикавец, С.В. Шевченко и другие учёные.

Так, по мнению К.С. Чекалина, административный контроль – это функция властного характера соответствующих государственных органов, задачей которых является проверка работы отдельных подразделений (сотрудников милиции) в целях укрепления законности и правопорядка [13, с. 16].

На взгляд Н.А. Овчинникова, по сути, административный контроль – это универсальная правовая и управленческая категория, согласно которой функционирует само государство, осуществляется работа органов исполнительной власти, должностных лиц этих органов и их служащих и сотрудников [8].

Существуют работы, в которых авторы рассматривают контроль в государственном управлении как гарантию обеспечения законности и правопорядка в государстве. Такая позиция выявляется у отечественного административиста Холмахмада Ойева [9, с. 540].

Итак, анализ показывает, что отсутствует четкое понятие о термине «служебный надзор» и авторы в основном рассматривают проблематику «служебного контроля». На наш взгляд, такое многообразие взглядов по его определению и повлекло за собой его неправильное толкование. По нашему мнению, обосновать данный факт можно тем, что в правоприменении Республики Таджикистан законодатель неправильно использует термин «служебный надзор». Так, анализ действующего отечественного законодательства позволяет сделать вывод о том, что в Республике Таджикистан отсутствует термин «административный надзор», и, как уже было сказано, практически во всех нормативных правовых актах используется термин «служебный надзор».

Исходя из изложенного, считаем, что отечественному законодателю при разработке и принятии нормативных правовых актов в дальнейшем необходимо использовать вместо термина «служебный надзор» термин «административный надзор».

Законодательство Республики Таджикистан устанавливает такие формы надзора, как судебный, прокурорский и административный.

По теории административного права, административный надзор – это форма надведомственного специализированного и систематического контроля или наблюдения органов исполнительной власти (структурных подразделений этих органов), цель которого заключается в соблюдении гражданами и организациями требований правовых и технико-юридических норм [6]. По правильному замечанию российского исследователя А.В. Мартынова, в государстве и в государственном управлении административный надзор выступает как объективное средство воздействия [7].

Выступая как основной атрибут административной деятельности, административный надзор проявляется как деятельность властного характера, которая считается право-

применительной. В свою очередь он осуществляется в отношении физических и юридических лиц, которые не подчиняются требованиям норм закона. Однако нельзя забывать и о том, что его эффективность может выявляться только при строгом соблюдении законности.

Тем не менее, следует учитывать тот факт, что административный надзор направлен не только на выявление особенностей в нарушениях норм закона, которые ставят обязательные условия реализации определенной властной деятельности. Административный надзор - это прежде всего постоянное наблюдение, в содержание которого входят плановые и внеплановые проверки как форма осуществления надзора. Рассматривая данный вопрос, Д.Н. Бахрах пишет, что на современном этапе развития общества и перехода к правовому государству, когда государство вмешивается в деятельность организаций, особое значение приобретает вопрос увеличения объема надзора за счет сужения объема контроля [3, с. 301].

Выражая солидарность с мнением классика теории административного права Д.Н. Бахраха, отметим, что в действительности объем надзорной деятельности расширяется вследствие того, что в общественной жизни существуют различные правила технического характера в форме осуществления контроля, в связи с соблюдением которых необходимо обеспечение безопасности, или надзор. Исходя из изложенного, в современном правовом государстве административный надзор, по сути, приобретает динамичность и может модифицироваться в зависимости от структуры и изменения общественных отношений [4].

В Республике Таджикистан действует система законодательства, которая позволяет выявить отдельные признаки и особенности административного надзора:

- административный надзор осуществляется специально образованными надзорными органами государства;
- основной целью административного надзора является оказание упорядочивающего воздействия на развитие системы общественных отношений;
- административный надзор, по сути, представляет собой последовательный процесс набора и использования различных форм и методов деятельности, таких как контроль, лицензирование, аттестация, государственная аккредитация.

Так, согласно нормам «Порядка осуществления надзора в системе исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан», утвержденного постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 мая 2015 года за № 361, надзор (служебный) в исполнительных органах государственной власти Республики Таджикистан - это система мер властного характера, которые обеспечивают законность, эффективность и целесообразность деятельности уполномоченных государственных органов посредством применения вышестоящими исполнительными органами надзорных функций в отношении нижестоящих исполнительных органов государственной власти [10].

Итак, можно сделать вывод, что основная цель административного надзора заключается в обеспечении защиты и безопасности личности, общества и государства. Выражая солидарность с мнением Т.О. Шилук, отметим, что в условиях проведения административной реформы особое место занимает своевременная надзорная деятельность отдельных государственных органов, цель которой заключается в обеспечении законности и в поддержании правопорядка в государстве [14].

Выступая как система наблюдения и проверки деятельности нижестоящих исполнительных органов государственной власти, подведомственных подразделений и их

должностных лиц, а также как составная часть государственного управления и одна из основных функций осуществления управленческих полномочий, административный надзор в Республике Таджикистан осуществляется уполномоченными государственными органами, систему которых устанавливает законодательство Республики Таджикистан.

Так, согласно «Порядку осуществления надзора в системе исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан», в качестве субъектов, осуществляющих служебный (в нашем случае - административный) надзор, выступают руководители центральных вышестоящих исполнительных органов государственной власти. Они самостоятельно или посредством уполномоченных структурных подразделений в нижестоящих исполнительных органах государственной власти обеспечивают контроль над исполнением нормативных правовых актов и эффективностью деятельности учреждений и организаций системы центральных исполнительных органов государственной власти.

Таким образом, на наш взгляд, административный надзор – это установленная законом форма осуществления исполнительной власти, которая связана с реализацией установленных государством управленческих функций и цель которой заключается в обеспечении законности, правопорядка и безопасности в деятельности системы организационно не подчиненных государственных органов власти, их должностных лиц, а также юридических лиц различных организационно-правовых форм.

Список использованной литературы

1. Акопов Л.В. *Контроль в управлении государством: дис. ... д-ра. юрид. наук.- Ростов-на-Дону, 2006. - 395 с.*
2. *Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. - М., 1968.-320 с.*
3. Бахрах Д.Н. *Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах.- М., 2006. - 800 с.*
4. Кикавец В.В. *Общие проблемы организации административного контроля в сфере государственного и муниципального заказа // Электронный ресурс: Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/45906-obshhie-problemy-organizacii-administrativnogo-kontrolya-sfere-gosudarstvennogo> (дата обращения: 14.10.2018).*
5. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. *Российское административное право: учебник. – Саратов, 2003. Электронный ресурс: Режим доступа: <https://studfiles.net/preview/2851924/> (дата обращения: 14.10.2018).*
6. Мартынов А.В. *Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография. - М., 2010. - 219 с.*
7. Мартынов А.В. *Философия и феноменология административного надзора: новые научные подходы к формированию концепции в условиях модернизации Российского государства и права // Административное право и процесс. - 2010. - №5 / СПС «КонсультантПлюс».*
8. Овчинников Н.А. *Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2011. - № 3. Электронный ресурс: Режим доступа: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1909>. (дата обращения: 15.10.2018).*
9. Ойев Х. *Административное право Республики Таджикистан (на таджикском языке). Часть I. – Душанбе, 2013. - 564 с.*
10. *Порядок осуществления служебного надзора в системе исполнительных органов государственной власти Республики Таджикистан. Утвержден постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 мая 2015 года, № 361. ЦПБ «Адлия».*

Шукуров Н. Некоторые вопросы правового регулирования административного надзора согласно законодательству Республики Таджикистан

-
11. Санавваров Г.Б. О понятии и сущности миграционного контроля в Республике Таджикистан / Контроль и надзор в сфере государственного управления, проблемы и пути совершенствования. Душанбе, 2017. - С. 246-250.
 12. Тарасов А.М. Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. - 2002. - № 1. - С. 26-36.
 13. Чекалин К.С. Контроль деятельности советской милиции. - М., 1976. - 83 с.
 14. Шилюк Т.О. Государственный контроль и надзор в области здравоохранения // Административное право и процесс. - 2009. - № 3. Электронный ресурс: Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/39675-gosudarstvennyj-kontrol-nadzor-oblasti-zdravookhraneniya>. (дата обращения: 16.10.2018).

Reference Literature:

1. Akopov L. V. Monitoring in Regard to State Management. Synopsis of doctoral dissertation in jurisprudence. – Rostov-on-the Don, 2006. – 395 pp.
2. Administrative Law / Under the editorship of Yu. M. Kozlov. – М., 1968. – 320 pp.
3. Bahrah D. N. Administrative Law of Russia: manual // D.N. Bahrah. – М., 2006. – 800 pp.
4. Kikavets V. V. General Problems of Administrative Control Organization in the Sphere of State and Municipal Order // Electronic resource / Regime of access: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/45906-obshhie-problemy-organizacii-administrativnogo-kontrolya-sfere-gosudarstvennogo> (Date of request: 14.10.2018)
5. Manokhin V. M., Adushkin Yu. S. Russian Administrative Law: manual. – Saratov, 2003. [Electronic resources] <https://studfiles.net/preview/2851924/> (Date of request: 14.10.2018)
6. Martynov A. V. Administrative Surveillance in Russia: Theoretical Grounds of its Building: monograph. – М., 2010. – 219 pp.
7. Martynov A. V. Philosophy and Phenomenology of Administrative Surveillance: New Scientific Approaches to a Formation of Conception under the Conditions of Modernization of Russian State and Law // Administrative Law and Process. – 2010, N5 / “Consultant Plus” SPS
8. Ovchinnikov N. A. Administrative Monitoring as a Way of Insuring Legitimateness in Service Activities Carried out by Home Affairs Bodies // Administration and Municipal Law. – 2011, N3. [Electronic resource]. Regime of access: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=1909>. Date of request: 15.10.2018)
9. Oyev Kh. Administrative Law of Tajikistan Republic (in Tajik). Part 1. – Dushanbe, 2013. – 564 pp.
10. The Order Service Directorate Implementation in the System of Executive Bodies of Tajikistan Republic State Power. Validated by the Enactment of Tajikistan Republic Government from May 30, 2015, N361. “Adliya” Central Prosecution Bureau (justice)
11. Sanavvarov G. B. On the Notion and Essence of Migrational Control in Tajikistan Republic // Monitoring and Surveillance in the Realm of State Management, Problems and Ways of Improvement. Dushanbe, 2017. –pp. 246 – 250.
12. Tarasov A. M. State Monitoring: Essence, Content, today’s State // The Journal of Russian Law. – 2002, N1. – pp. 26-36.
13. Chekalin K. S. Monitoring over Soviet Militia Activities. – М., 1976. – 83 pp.
14. Shilyuk T. O. State Control and Surveillance in the Field of Health Service // Administrative Law and Process. – 2009, N3. [Electronic resource]. Regime of access: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/39675-gosudarstvennyj-kontrol-nadzor-oblasti-zdravookhraneniya>. (Date of request: 16.10.2018)