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

УДК 342
ББК 67.401.061.4

ТАБИАТИ ҲУҚУҚИИ НАЗОРАТИ МАЪМУРӢ

Санавваров Ғолибҷон Бақоевич, *н.и.ҳ., дотсент., мудири кафедраи ҳуқуқи граждании ва меҳнатии ДДҲБСТ;* ***Шукуров Нуралӣ,*** *сармуаллими кафедраи ҳуқуқшиносии МДТ «ДДХ ба номи акад. Б. Ғафуров» (Тоҷикистон, Хуҷанд)*

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА

Санавваров Голибджон Бакоевич, *к. ю.н., доцент, заведующий кафедрой гражданского и трудового права ТГУПБП;* ***Шукуров Нурали,*** *старший преподаватель кафедры юриспруденции ГОУ «ХГУ им. акад. Б. Гафурова» (Худжанд, Таджикистан)*

LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION

Sanavvarov Golibjon Bakoevich*, candidate of juridical sciences, Associate Professor, head of the department of civil and labor law under the TSULBP;* ***Shukurov Nurali,*** *senior lecturer of the department of jurisprudence under the SEI "KhSU named after acad. B. Gafurov"(Tajikistan, Khujand)* **E-MAIL:** *sanavvarov@mail.ru*

Ключевые слова: *Таджикистан, наука административного права, административная реформа, государственное управление, административный надзор, контроль, правовое положение*

Происходящие изменения и проводимые административные реформы в государственном управлении Республики Таджикистан требуют использования современных способов и методов воздействия. В этом направлении особое место занимает административный надзор, так как в науке административного права проблематика определения места и роли административного надзора остаётся нерешенной. В работе путём использования теории административного права рассматриваются общетеоретические вопросы о взаимосвязи и отличии терминов «контроль» и «надзор» и выявлены понятие, правовая природа, особенности, место и роль административного надзора в системе государственного управления.

Калидвожаҳо: *Тоҷикистон, илми ҳуқуқи маъмурӣ, ислоҳоти маъмурӣ, идоракунии давлатӣ, назорати давлатӣ, санҷиш, ҳолати ҳуқуқӣ*

Дигаргуниҳои ба амал омада истода ва ислоҳоти маъмурие, ки дар идоракунии давлатӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон гузаронида шуда истодаанд, истифодаи тарзу усулҳои замонавии таъсиррасониро тақозо мекунанд. Дар ин самт назорати маъмурӣ ҷой ва мақоми махсусро ишғол менамояд, зеро дар илми ҳуқуқи маъмурӣ масъалаи муайян кардани мавқеъ ва нақши назорати маъмурӣ то ҳол ҳалли худро наёфтааст. Бо истифода

аз назарияи ҳуқуқи маъмурӣ масъалаҳои умуминазариявӣ дар бораи алоқаи мутақобила ва фарқи истилоҳҳои «санҷиш» ва «назорат» баррасӣ гардида, мафҳум, табиати ҳуқуқӣ, хусусият, мақом ва нақши назорати маъмурӣ дар низоми идоракунии давлатӣ муайян карда шудааст.

Keywords: *Tajikistan, science of administrative law, administrative reform, state administration, administrative supervision, control, legal status*

The ongoing changes and conducted administrative reforms in the state administration of Tajikistan Republic require a use of modern ways and methods of influence. In this regard, administrative oversight occupies a special place, since in the science of administrative law the problematics beset with determination of the place and role of administrative surveillance remains unresolved. By dint of resorting to the theory of administrative law, general theoretical issues concerned with the relationship and difference between the terms "control" and "supervision" are examined and the concept, legal nature, features, place and role of administrative surveillance in the system of state administering have been elicited.

Дар илми ҳуқуқшиносӣ, давоми солҳои тӯлонӣ таваҷҷӯҳ ба мафҳум, мазмун ва моҳияти назорати маъмурӣ коҳиш намеёбад. Қайд намудан бамаврид аст, ки илми ҳуқуқи маъмурии муосир кӯшишиҳои назаррасеро ҷиҳати шарҳ додани табиати ҳуқуқии ин падидаи нисбатан мураккаб амалӣ намудааст. Аз ҷумла, оид ба муайян кардани мафҳум, моҳият ва унсурҳои он хеле андешаҳои гуногун арзи ҳастӣ намудаанд. Лекин то имрӯз, новобаста аз мавҷудияти шумораи зиёди корҳои илмӣ-тадқиқотӣ падидаи назорати маъмурӣ, роҳ ва усулҳои татбиқи он, мавқеъ ва нақши он дар идоракунии давлатӣ, танзими ҳуқуқии он ба таври бояду шояд ҳаллу фасл нашудааст. Дар баробари ин, миёни олимони ҳуқуқи маъмурии ватанӣ ва хориҷӣ нисбати ин масъала ягонагии андеша ба чашм намерасад ва илми ҳуқуқи маъмурии Тоҷикистон мафҳуми ягонаи назорати маъмурӣ, тартиби амалӣ намудани онро пешниҳод накардааст.

Он мафҳуме, ки имрӯз истифода мешавад, ба андешаи мо коркарди такрорӣ ё қисман якхелаи назарияи ҳуқуқи маъмурии шӯравӣ буда, дар навбати худ, садди роҳи инкишофи падидаи мазкур шуда истодааст. Дар асоси ин гуфтаҳо, муайян намудани мафҳуми ягонаи назорати маъмурӣ, муайян намудани мавқеъи он дар низоми идоракунии давлатӣ яке аз мақсадҳои ниҳоии мақолаи мазкур маҳсуб меёбад.

Вобаста ба таърихи пайдоиш ва ташаккули падидаи мазкур муҳаққиқи рус А.В. Мартынов дар тадқиқоти монографии худ менависад, ки мафҳуми асосии назорати маъмурӣ, ки аз давраи шӯравӣ ба мо боқӣ мондааст, ҳамчун воситаи муҳимми таъмини қонуният ва меъёрҳо дар идоракунии давлатӣ зуҳур менамояд [14, с.5]. Олимон ва ҳуқуқшиносони давраи шӯравӣ ба сифати татбиқкунандагон ва ё субъектони амалишавии назорати маъмурӣ аксар вақт танҳо мақомоти милитсия ва мақомоти махсуси ваколатдорро мансуб медонистанду халос. Таҳлили андешаҳои олимони давраи шӯравӣ собит менамояд, ки мақомоти милитсияи онвақта ду намуди назорати маъмуриро амалӣ мекард:

- назорат аз болои иҷроиши қонунҳо, санадҳои меъёрӣ, қоидаҳои умумиҳатмӣ аз ҷониби шахсони мансабдори мақомоти давлатӣ ва шаҳрвандон бо мақсади таъмини

тартиботи ҷамъиятии намунавӣ, бо мақсади пешгирӣ кардани ҳуқуқвайронкуниҳо ва андешидани чораҳои таъсиррасонанда нисбат ба вайронкунандагони тартиботи ҷамъиятӣ;

- қабули санади дахлдор оид ба татбиқи чораҳои зарурии таъсиррасонӣ (ҷазои маъмурӣ) нисбат ба категорияи алоҳидаи шаҳрвандон ва, пеш аз ҳама, маҳкумшудагон [22, с. 275-278].

Ҳамин тавр, назорати маъмурӣ ҳамчун як навъи санҷиш фаҳмида мешуд, ки шакли фаъоли мушоҳидаро ба худ дошт ва дар мавридҳои зарурӣ чораҳои дорои хусусияти маъмурӣ-ҳокимиятиро меандешид [23, с.19-20]. Лекин он ба худ хусусиятҳои муносибро доро буд. Яъне он пеш аз ҳама, ҳамчун назорати прокурорӣ ба объекти зериназоратӣ ё мақомоти идоракунанда дахолат карда наметавонист ва дар навбати худ, ҳангоми дахолат кардан, назорат бо санҷиш иваз карда мешуд [14, с. 6].

Дар баробари ин, назорати маъмурӣ дар даврони Ҳокимияти шӯравӣ – ҳамчун шакли махсуси аз ҷониби қонун муқаррарнамудаи фаъолияти идоракунии мақомоти он давра эътироф мегардид ва аз нуқтаи назари ҳуқуқи мурофиавӣ назорат аз болои фаъолияти мақомоти давлатӣ ва шахсони мансабдор яке аз талаботи асосии режими қонунияти сотсиалистӣ ба ҳисоб мерафт. Бар замми ин, яке аз талаботи асосии назорати маъмурӣ дар он давра - амалӣ намудани мушоҳидаи аниқ, чуқур ва дурустро, ки барои муайян кардани мувофиқати фаъолияти ҳақиқӣ ва шаффофи мақомоти давлатӣ ва шахсони мансабдор ба қонун, таъмини тартиботи ҳуқуқӣ, манфиати ҷамъиятӣ, ҳуқуқ ва озодиҳои шаҳрвандон мусоидат мекард, ба шумор мерафт [7, с. 29-30].

Қайд кардан бамаврид аст, ки дар ҳамаи нуқтаи назарҳо ба назорати маъмурӣ, ки дар ҳуқуқи маъмурии давраи шӯравӣ мустаҳкам карда шудааст, ифодаи аниқи меъёрҳои фарқкунандаи назорат ва санҷиши маъмурӣ вуҷуд надорад. Дар ҳақиқат, назорати маъмурӣ ба санҷиши маъмурӣ шабоҳат дошт, яъне як шакли махсус ё фаъолияти алоҳидаи онро ташкил медод. Ин назария духӯрагиро ба миён оварда, дар навбати худ, имконияти татбиқ намудани онро ҳангоми ҳуқуқэҷодкунӣ аз байн мебурд ва ин аст, ки ба муддати дароз ғояи омехтаи санҷиш ва назорат дар қонунгузории муосир боқӣ мондааст.

Қонунгузории муосири Тоҷикистон дар баробари он, ки мафҳуми ягонаи назорати маъмуриро мустаҳкам накардааст, дар истифода намудани мафҳумҳои “назорат” ва санҷиш” (контрол) ба хатоҳои зиёд роҳ додааст.

Масалан, аз мазмун ва моҳияти меъёрҳои Қонуни конститутсионии Ҷумҳурии Тоҷикистон “Дар бораи мақомотҳои прокуратураи Ҷумҳурии Тоҷикистон” аз аз 15-уми июни соли 2005, № 76 бармеояд, ки мақомоти мазкур дар ҳудуди Тоҷикистон ягона мақомоте маҳсуб меёбад, ки “назорати риояи дақиқ ва иҷрои якхелаи қонунҳо аз ҷониби вазоратҳо, кумитаҳои давлатӣ ва дигар идораҳои Ҷумҳурии Тоҷикистон, мақомоти маҳаллии ҳокимияти давлатӣ, мақомоти худидоракунии шаҳрак ва деҳот, мақомоти идораи ҳарбӣ, мақомоти назорат, бонкҳо, корхонаҳо, муассисаҳо, иттиҳодияҳои ҷамъиятӣ ва динӣ, ҳизбҳои сиёсӣ ва иттиҳодияҳои дигар, сарфи назар аз тобеият, мансубият ва шакли моликияти онҳо, аз тарафи шахсони мансабдори онҳо, инчунин ба қонунҳо мутобиқ будани санадҳои ҳуқуқие, ки онҳо мебароранд” амалӣ менамояд [1]. Мутаассифона кам нестанд санадҳои дигари меъёрии ҳуқуқие, ки дар он қонунгузор мафҳумҳои “назорат” ва “санҷиш”-ро нодуруст истифода манамояд.

Ба ин иддао, меъёрҳои Қонуни Ҷумҳурии Тоҷикистон “Дар бораи назорати давлатии молиявӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон” аз 12 ноябри соли 2002, № 321, ки асосҳои ҳуқуқӣ ва иқтисодии ташкил ва амалӣ намудани назорати давлатии молиявиро дар Ҷумҳурии Тоҷикистон муайян менамояд, мисол шуда метавонанд [2].

Таҳлили меъёрҳои санади мазкур шаҳодат медиҳанд, ки дар он ягонагии “санҷиш” ва “назорат” ба таври лозима ба инобат гирифта нашудаанд. Яъне, агар қонуни мазкур, дар умум мафҳуми **“назорати давлатии молиявӣ”-ро мустаҳкам карда бошад, ҳам** дар асл дар меъёрҳои он дар баробари муқаррар намудани фаъолияти назоратӣ ҳамчунин, санҷиш ва тафтишро низ пешбинӣ менамояд (моддаҳои, 2, 4, 5 ва ғайраҳо). Ҳамчунин дигар санадҳои меъёрии ҳуқуқии зиёде ҳастанд, ки дар онҳо ба чунин камбудиҳо роҳ дода шудаанд. Илова менамоем, ки масъалаи мазкур бояд ба сифати матлаби тадқиқоти алоҳида баррасӣ гардад.

Ба ҳамин тариқ, андеша дорем, ки ин гуна духӯрагӣ метавонад боиси гуногунфаҳмӣ ва нодуруст ба роҳ мондани фаъолияти мақомоти салоҳиятноки давлатӣ гарданд. Ба ақидаи мо, барои нуқта гузоштан ба муаммои мазкур гузаронидани таҳлили илмӣ-назариявии ҳамаҷониба саривақтӣ ба шумор меравcovered.

Агар ба таҳлили нишонаҳои фарққунандаи “назорат” ва “санҷиш” назар андозем, нибати масъалаи мазкур андешаҳои гуногун мавҷуданд.

Ба андешаи олими рус А.Б. Зеленсов, функсияи санҷиш пеш аз ҳама муайян кардани мутобиқати санади маъмурӣ бо меъёрҳои қонун ё дигар санади меъёрӣ-ҳуқуқӣ мебошад [9 с.105]. Олими тоҷик С.И. Иброҳимов менависад, ки назорат ё “назорати давлатӣ шакли идоракунии давлатӣ буда, бо мақсади риоя намудани меъёр ва қоидаҳои қонун муқарар намуда санҷиши иҷроиши қонунҳо ва дигар санадҳои меъёрии ҳуқуқиро таъмин менамояд” [10 с.137]. Б.Ҳ. Раззоқов мегӯяд, ки “назорат” ва “санҷиш” барои самаранокии фаъолияти давлат ва ташаккули ҷамъият зарур мебошанд ва онҳо чун механизмҳои асосии амалӣ намудани функсияҳои мақомоти иҷроиявии ҳокимияти давлатӣ баромад менамоянд [18. с. 239]. Дар навбати худ, олими шинохтаи тоҷик Х. Ойев зери мафҳуми контроли давлатӣ яке аз функсияҳои идоракунии давлатӣ ва усули ташкили фаъолияти мақомоти ҳокимияти давлатиеро мефаҳмад, ки он натанҳо чун фишанги асосии тарзи таъмини қонуният ва интизом, балки чун усули таъмини риоя ва ҳифзи ҳуқуқ ва озодиҳои инсон, шаҳрванд дар низоми идоракунии давлатӣ баромад менамояд [16. с. 544]. Назорати давлатӣ бошад ба андешаи ин муаллиф, усули таъмини қонуният ва интизом дар идоракунии давлатӣ буда, “моҳияти он аз бурдани мушоҳидаи доимӣ ва мунтазам аз ҷониби мақомоти махсусгардонидашудаи салоҳиятдор ё шахси мансабдор аз болои фаъолияти мақомот ва шахсони ҳуқуқӣ ва воқеӣ, ки ба он итоат намекунанд иборат буда, мақсади он аз ошкорсозии қонуният ва мақсаднокӣ мебошад” [16 с. 544].

Ба андешаи муҳаққиқи ватанӣ Ғ.Б. Санавваров, дар илми муосири ҳуқуқ мафҳумҳои «санҷиш» ва «назорат»-ро бо чунин ҳолатҳо маънидод кардан ҷоиз аст. Якум, санҷиш ва назорат моҳиятан ҳаммаъноянд, (лекин саволе ба миён меояд, ки барои чӣ дар санадҳои меъёрии ҳуқуқӣ истилоҳи функсияи «санҷишӣ-назоратӣ» истифода бурда мешавад?). Дар навбати худ, санҷишро ҳамчун як намуди амалишавии назорат пай бурдан мумкин аст [20, с. 236]. Олими рус Ю.А. Андреева андеша дорад, ки санҷиш, тафтиш, назорат ва мониторинги давлатӣ дар аксар мавридҳо ҳамчун функсияи алоҳидаи ҳокимиятӣ дониста мешавад [3, с. 6]. Аз нуқтаи назари якчанд

олимон, бисёр вақт як намуди фаъолият мумкин аст ҳам назорат ва ҳам санҷиш ҳисобида шавад. Дар фаҳмиши моҳияти ҳуқуқии ин мафҳумҳо, шакл ва усулҳои он дар айни ҳол иттифоқи ороъ вуҷуд надорад [3, с. 6]. Мо андеша дорем, ки ҳар ду мафҳум – "санҷиш" ва "назорат", пеш аз ҳама, аз рӯйи таъиноташон монанданд, ки фарқияти куллии байни онҳоро истисно намекунад.

Дар назария ва амалияи мақомоти идоракунии давлатӣ, мафҳуми «санҷиш» ва «назорат» васеъ истифода бурда мешавад, лекин моҳияти истилоҳии онҳо тез-тез вайрон карда мешавад [3, с. 6]. Муайян кардани мафҳуми аниқтари санҷиш, ки функсияи асосии он муқарран намудан ва минбаъд бартараф намудани норасоиҳо ва ё камбудиҳои фаъолияти идоракунӣ ба шумор меравад ва ба андешаи мо, ин ҳолат имконият медиҳад, ки вазифаҳои санҷишии мақомоти салохиятнок дуруст ва самаранок ба роҳ монда шаванд.

Қайд кардан бамаврид аст, ки санҷиш дар илми ҳуқуқӣ ба сифати функсияи идоракунии давлатӣ, ё ин ки ба сифати фаъолияти махсуси мақомоти алоҳидаи давлатӣ фаҳмида мешавад [4, с. 9]. Санҷиш, ҳамчун функсияи мустақил мумкин аст ҳамчунин дар ҷабҳаи назорати ҷомеаи шаҳрвандӣ аз болои фаъолияти мақомотҳои давлатӣ фаҳмида шавад [4, с. 124]. Ба ғайр аз ин, санҷиш ба сифати тарзи таъмини қонуният ва тартибот маънидод карда мешавад [15, с. 242]. Дар забони русӣ истилоҳи "контроль" истифода мешавад, ки аз забони фаронсавӣ гирифта шудаст. Дар илми ҳуқуқшиносии тоҷик, одатан вожаи "санҷиш" истифода мешавад. Калимаи мазкур, аз замони ҳозираи феъли "санҷидан" – **санҷ** ва пасоянди – **иш** сохта шудааст. Масдари санҷидан, ба маънoҳои зерин меояд: 1. баркашидан, вазн кардан, паймудан; 2. озмоиш кардан; андоза гирифтан; муқоиса кардан; 3. қиёс доштан; арзидан; шоён будан [25, с.192].

Дар илми идоракунӣ, санҷиш ҳамчун функсияи таҳлилии идоракунӣ фаҳмида мешавад, ки ҳангоми таҳия, қабул ва иҷрои қарордодҳои идоракунӣ, ҳамчунин тафтиши ҳолати фаъолияти ташкилот, кормандони он, ки аз тарафи мақомоти салоҳиятнок ва ё шахси мансабдори алоҳида гузаронида мешавад, амалӣ намудани маҷмӯи чораҳои тафтиширо пешбинӣ менамояд.

Низоми санҷиш ба таъмини корҳои мураттаби дастгоҳ, баланд бардоштани натиҷабахшӣ ва ҷустуҷӯи роҳҳои инкишофи беҳтарини сохторҳо, инчунин, равандҳо бо назардошти динамикаи тағйироти иқтисодӣ, сиёсӣ ва шароитҳои иҷтимоӣ дар ҷамъият равона карда шуда, дар худ «пайгирӣ»-ро мустаҳкам мекунад, ки на танҳо барои қонуният, балки барои фаъолияти ба мақсад мувофиқ будан, баҳодиҳии фаъолият аз нуқтаи назари ҳуқуқӣ, илмӣ, сиёсӣ-иҷтимоӣ, техникӣ-ташкилиро дар назар дорад [11 с. 84]. Мақсади санҷиш на танҳо ошкор кардани камбудиҳои ҷой-дошта, инчунин, такмили фаъолияти субъект санҷишшаванда мебошад. Вобаста ба ин, дар санҷиш самти юрисдиксионӣ - ҷавобгарӣ кашидан барои вайрон кардани меъёри ҳуқуқ ва тартиботи муқарраршудаи фаъолияти идоракунӣ бармеояд, инчунин, самти мусбатро (позитивӣ), ки аз расонидани ёрӣ ба субъекти санҷишшаванда барои таъсис ва амалӣ намудани фаъолият бармеояд, ҷудо кардан мумкин аст. Ба вазифаҳои санҷиш одатан дохил мешаванд:

- муайян кардани ҳолати воқеии фаъолияти коллектив;
- баҳодиҳӣ ба сифат ва саривақт иҷро кардани дастурҳои роҳбар, иҷроиши дигар ӯҳдадориҳои функсионалии субъекти санҷишшаванда;

- огоҳкунӣ барои камбудиҳо ва хатоҳисобкуниҳо дар рафти амалӣ намудани фаъолияти хизматии ташкилот (сохторҳои дохилӣ, кормандон)-и санҷишшаванда, ошкоркунии шароит ва сабабҳои онҳоро ба вуҷудоваранда ва коркарди пешниҳодҳо барои пешгирӣ ва бартараф кардани онҳо;
- муайян намудани захира ва имкониятҳои нав дар фаъолияти ташкилот;
- муайян намудани таҷрибаи мусбати ҳалли вазифаҳои идоракунӣ бо назардошти ҳолати мавҷуда, ошкор кардани захираҳои имконпазиру истифоданашуда ва имконияти истифода бурдани онҳо бо мақсади ҷамъбаст ва паҳн кардани ин гуна таҷриба, мукаммалгардонии фаъолияти ташкилот (кормандон);
- ҳангоми санҷиш ва аз рӯйи натиҷаи он ба мақомот (сохторҳо, кормандон) - и санҷишшаванда пешниҳод намудани ёрии мушаххаси амалӣ барои мукаммалгардонии фаъолияти онҳо ва баланд бардоштани натиҷанокии он;
- аз рӯйи натиҷаҳои санҷиш баҳо додан ба кори мақомот (сохтор ва кормандон) - и санҷишшаванда, мувофиқати шахсони мансабдори муайян ба мансабҳои муайяни ишғолкардаашон, коркарди пешниҳодҳо (ҳангоми зарурат) барои боз ҳам беҳтар истифода бурдани кормандони мақомоти (сохтори) санҷишшаванда ё сабукдӯш кардани онҳо аз мансабҳои ишғолкардаашон;
- ба ҷавобгарӣ кашидани ҳуқуқвайронкунанда.

Ба ақидаи баъзе муаллифон, фарқи назорат аз санҷиш дар он аст, ки назорат ҳама вақт нисбат ба объектҳои дигар низом амалӣ карда мешавад, санҷиш бошад, мумкин аст дар дохили низоми корхона, ташкилот (масалан, худсанҷишкунӣ) низ ба роҳ монда шавад.

Козлов Ю.М. қайд кардааст, ки таҳти истилоҳи назорат фаъолияти махсуси идоракунии соҳавии сохторҳои давлатӣ барои гузаронидани санҷиш аз болои иҷроиши қоида ва талаботи махсус, ки бо қонунҳо, қарорҳои ҳукумат, санадҳои зерқонунӣ ва дастурамалҳои худи мақомотҳои давлатӣ мустаҳкам карда шудаанд бояд фаҳмида шавад [12, с.289]. Назорат – воситаи ташкилӣ-ҳуқуқии таъминкунандаи қонуният дар давлат мебошад, ки дар худ мушоҳидаро аз болои риояи аниқи меъёрҳои мустаҳкамкардашуда ифода мекунад.

Назорат дар идоракунии давлатӣ, одатан, ба ду намуд тақсим мешавад: якум, назорати прокурорӣ аз болои риояи қонуният; дуюм, назорати маъмурии мақомоти махсуси ваколатдор.

Чӣ хеле ки қайд намуда будем, дар давраи шӯравӣ функсияҳои санҷиш ва назорат, инчунин мақомоти амаликунандаи он хеле маҳдуд карда шуда буд. Дар замони муосир, дар баробари амалияи давлатҳои пасошӯравӣ ва аз ҷумла дар Ҷумҳурии Тоҷикистон низ мафҳуми санҷиш ва назорат дар қонунгузорӣ муайян карда нашудааст ва бисёртар дар якҷоягӣ истифода бурда мешавад, ки ба андешаи мо нодуруст аст. Дар ин бобат мо каме поёнтар таваққуф мекунем.

Инак, дар асоси гуфтаҳои боло, чунин хусусиятҳои хоси фарқкунандаи назорат ва санҷишро муайян кардан ба андешаи мо ҷоиз аст:
- бар хилофи мақомотҳои санҷишӣ, мақомоти назоратӣ, ваколати санҷиши фаъолияти субъектҳои ба онҳо тобеъ набударо доранд;
- бар хилофи матлаби назорат, матлаби санҷиш на танҳо қонуният, балки фаъолияти натиҷабахш ва судманд низ мебошад;
- ҳангоми амалӣ намудани функсияи назорат нисбат ба субъектони гунаҳкор на

меъёрҳои интизомӣ, балки меъёрҳои маъмурӣ татбиқ карда мешаванд.

Ҳамин тавр, санҷиш ва назорат – ҷузъи муҳими танзими муносибатҳои маъмурӣ ба ҳисоб рафта, барои таъмин намудани қонуният дар фаъолияти субъектони онҳо равона карда мешаванд.

Аслан, назорати маъмурӣ ҳамчун падидаи ҳуқуқии бисёрфунксиявӣ баррасӣ мегардад, ки дар таркиби худ равандҳои зиёди санҷиширо, ки мақомоти гуногуни ҳокимияти давлатӣ амалӣ менамоянд, дарбар мегирад. Таҳлили назорати маъмурӣ аз ҷониби профессор В.П. Беляев, ки хусусиятҳои фарққунандаи онро аз назорати прокурорӣ муайян намудааст, ба ин мисол шуда метавонад. Бар замми ин, яке аз хулосаҳои кори ӯ чунин мебошад, ки назорати маъмурӣ ба андозаи азхудкунии илмӣ ва ташаккули тасаввуротҳои ҷамъбастшуда метавонад қисми таркибии дониш дар бораи намуди фаъолияти назоратӣ бошад [6, с. 126]. Аз дигар тараф, номбурда, мавҷудияти назорати маъмуриро ҳамчун шакли мустақили фаъолияти давлатӣ – идоракунӣ зери шубҳа мегузорад. Ақидаи ин олимро муаллифони дигар, ки дар ин самт корҳои илмӣ-тақиқотӣ бурдаанд пурра дастгирӣ менамоянд. Масалан, ба андешаи В.И. Рохлин, мақомоти назоратӣ мақомоти прокурорӣ мебошанд ва мақомоти дигареро, ки назоратӣ номида мешаванд, мақомоти санҷишӣ ва ё мақомоти давлатии санҷишӣ эътироф намудан дурусттар мебошад [19, с. 189]. М.С. Шалумов чунин меҳисобад, ки дар номгузории бисёр мақомоти санҷишӣ (экологи, санитарӣ) истифода бурдани истилоҳи “назорат” ба таъиноти ин мақомот мухолиф аст ва барои дуруст муайян кардани функсияҳои назоратӣ ва санҷишии давлат монеа эъҷод мекунанд [26, с. 85].

Дар бобати мазмун ва мақсади назорати маъмурӣ, байни олимони соҳаи ҳуқуқи маъмурӣ баҳсу мунозираҳо идома доранд. Онҳо шаҳодат медиҳанд, ки назорати маъмурӣ яке аз шаклҳои ғамхории давлат нисбат ба қонуният мебошад ва на табиати идоракунанда, балки ҳуқуқмуҳофизаткунанда дорад [24, с. 23]. Мо ҷонибдори мулоҳизаи мазкур ҳастем Илова намудан бамаврид аст, ки функсияи “ғамхории давлат” ҳамчун функсияи ҳифзи ҳуқуқӣ маҳсуб мeёбад. Лекин чунин пешниҳодҳо моҳиятан мафҳуми назорати маъмуриро ошкор наменамоянд ва онҳо ҳамчун зернамуди назорати маъмурӣ (масалан милитсия) баромад менамоянд. Аз ҷониби дигар, то имрӯз, сарҳади амалишавии фаъолияти назорати маъмурӣ пурра муайян карда нашудааст. Масалан, дар бораи он, ки оё фаъолияти иҷозатномадиҳӣ, бақайдгирӣ ва ба ҷавобгарии маъмурӣ кашидан ба назорати маъмурӣ дохил мешавад ё не баҳсҳои зиёд ба миён омадаанд.

Ба ақидаи баъзе олимон фаъолияти назоратӣ - санҷишӣ наметавонад функсияи татбиқи ҷавобгариро иҷро намояд. Моҳиятан раванди татбиқи ҷазо аз доираи фаъолияти назоратӣ берун аст ва дар худ шакли мустақили ҷавобгарии маъмуриро инъикос менамояд [27, с.32]. Ба ақидаи олимони дигар, қонунгузории назоратӣ-санҷишӣ набояд соҳаи бақайдгирӣ ва иҷозатномадиҳиро бо мақсади танзими тартиботи иҷозатномадиҳӣ ва бақайдгирӣ дар бар гирад [24, с. 17].

Доир ба ин масъала нуқтаҳои назари дигар низ мавҷуданд. Масалан, Р.А. Журавлев қайд мекунад, ки бақайдгирии давлатӣ (инчунин, иҷозатномадиҳӣ) яке аз воситаҳои назорати маъмурӣ ҷиҳати қонунӣ будани фаъолияти субъектон ва ё далелҳои бақайдгирифташаванда ба шумор меравад [8, с.7]. Е.И. Спектор андеша

дорад, ки мақсади иҷозатдиҳӣ – амалӣ намудани санҷиши махсуси давлатӣ ҷиҳати иҷрои баъзе шаклҳои фаъолияте мебошад, ки ба таъмини манфиати умумихалқӣ вобаста аст, алоқамандӣ дорад [21, с. 63].

Мавқеи илмии баъзе олимон ҷиҳати ба таркиби назорати маъмурӣ дохил кардани фаъолияти юрисдиксионӣ мустаҳкамтар аст. Чунин олимони машҳур, ба монанди Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов М.С. Студеникина ва дигарон, муқаррар мекунанд, ки назорати маъмурӣ бо татбиқи чораҳои маҷбурии маъмурӣ алоқамандии зич дорад, сохторҳои назоратӣ дорои ваколатҳои зиёди юрисдиксионӣ мебошанд ва ҳуқуқи қабули меъёрҳои қатъкунии маъмурӣ ва ҷазоҳои маъмуриро доранд [5, с.364; 12, с.543–545; 23, с.160]. Аз ин хулоса бармеояд, ки мухолифати илмии бартарафнашаванда дар ин масъалаи муҳимми мундариҷаи назорати маъмурӣ мавҷуд аст.

Ба ақидаи мо, маънидодкунии нав бояд ба кушодани мазмуну мундариҷаи назорати маъмурӣ мусоидат намояд. Агар мо назорати маъмуриро ҳамчун функсияи идоракунии оммавӣ баррасӣ кунем, он гоҳ фаъолияти юрисдиксионӣ хусусияти иловагӣ пайдо мекунад.

Лекин назорати маъмурӣ мумкин аст ҳамчун воситаи амаликунии ҳокимияти санҷишӣ баррасӣ карда шавад. Дар ин ҳолат, назорати маъмурӣ ҳамчун фаъолияти махсуси давлатӣ - идоракунии мақомоти ҳокимияти иҷроия ва шахсони мансабдори он фаҳмида мешавад, ки он бо истифодаи усулҳои гуногуни идоракунӣ ва воситаи таъсири ҳуқуқӣ алоқаманд аст.

Дар навбати худ, зери мафҳуми воситаҳои ҳуқуқӣ падидаҳои ҳуқуқиеро фаҳмидан мумкин аст, ки дар қонунгузорӣ ифода гардида, ба мақсади қонеъ намудани талаботи субъектони ҳуқуқ равона мешавад [13, с.507]. Яъне, дар идоракунии давлатии муосир зиёдкунии тарзу воситаҳои таъсиррасонии идоракунӣ – воситаҳои таъсиррасонии ҳуқуқӣ амалӣ шуда истодааст. Алалхусус, моҳияти назорати маъмурӣ (ҳамаи назоратҳои давлатӣ) ин мушоҳидаи ҳокимиятӣ (тадқиқ, таҳлил) буда, риояи қонунгузорӣ ва дар асоси он қоидаҳои (меъёрҳои) мустаҳкамшуда аз ҷониби шахсони воқеӣ ва ҳуқуқӣ, санҷиши риояи онҳо, инчунин, дар доираи ваколати худ қабули санксияҳои гуногун аз номи давлат, мебошад [28, с. 103].

Ҳамин тавр, метавон якчанд хулосаҳои муҳимро баён намуд.

Ҳарчанд, то имрӯз дар атрофи мафҳум ва мазмуни назорати маъмурӣ баҳси ҷиддии илмӣ рафта истода бошад ҳам, назорати маъмурӣ аз нуқтаи назари маънидодкунӣ - ҳамчун функсияи идоракунии оммавӣ ва воситаи амалисозии санҷиши ҳокимиятӣ ва чун як шакли идоракунии оммавӣ баромад менамояд.

Зери мафҳуми назорати маъмурӣ шакли махсуси бо қонунгузорӣ муқаррарнамудаи татбиқ намудани ҳокимияти иҷроияро (идоракунии оммавӣ) фаҳмидан мумкин аст, ки ба мақсади амалисозии функсияи давлатӣ - идоракунии таъмини қонуният, ҳуқуқ ва озодиҳои конститутсионӣ, бехатарии фаъолияти мақомоте, ки фаъолияти онҳо аз ҷиҳати ташкилӣ ба мақомоти ҳокимияти давлатӣ тобеъ нестанд, шахсони мансабдори онҳо, ташкилотҳои ҷамъиятӣ, дигар шахсони ҳуқуқӣ ва инчунин, шаҳрвандон алоқаманд равона карда шудааст.

Пайнавишт

1. *Қонуни конститутсионии Ҷумҳурии Тоҷикистон "Дар бораи мақомотҳои прокуратураи Ҷумҳурии Тоҷикистон" аз аз 15-уми июни соли 2005, № 76. [Маводи*

электронӣ] // Сомонаи маркази миллии қонунгузории назди Президенти Ҷумҳурии Тоҷикистон: http://www.mmk.tj. (Санаи муроҷиат 21.01.20).

2. *Қонуни Ҷумҳурии Тоҷикистон "Дар бораи назорати давлатии молиявӣ дар Ҷумҳурии Тоҷикистон" аз 12 ноябри соли 2002, № 321. [Маводи электронӣ] // Сомонаи маркази миллии қонунгузории назди Президенти Ҷумҳурии Тоҷикистон: http: //www.mmk.tj. (Санаи муроҷиат 21.01.20).*
3. *Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий «контроль» и «надзор» // Административное право и процесс. 2009. № 2. – С. 6 – 8.*
4. *Акопов Л.В. Контроль в управлении государством: дис. ... д –ра юрид. наук. - Ростов – на – Дону, 2006. - 395 с.*
5. *Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. – М., 2009. – 602 с.*
6. *Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М., 2005. – 272 с.*
7. *Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 176 с.*
8. *Журавлев Р.В. Административное разрешение в предпринимательской деятельности: автореф. дисс. .. канд. юрид. наук. – М, 2008. – 22 с.*
9. *Зеленцов А.Б. Юрисдикционный контроль за законностью административных актов: некоторые концептуальные вопросы в контексте сравнительного права // Контроль и надзор в сфере государственного управления, проблемы и пути совершенствования. Душанбе, 2017. – С. 105 – 113.*
10. *Иброҳимов С.И. Намудҳои асосии назорати судӣ дар соҳаи идоракунии давлатии Ҷумҳурии Тоҷикистон // Контрол ва назорат дар соҳаи идоракунии давлатӣ, проблемаҳо ва роҳҳои такмил. – Душанбе, 2017. – С. 137 – 139.*
11. *Князев С.Н. Управление: искусство, наука, практика: учебное пособие / С.Н. Князев. М.: Армита – Маркетинг. Менеджмент. 2002. – 512 с.*
12. *Козлов Ю.М. Административное право: учебник. – М., 2007. – С. 543 – 545.*
13. *Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. - М., 2009. – С. 507 – 508.*
14. *Мартынов А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения / Монография. - М.: Юнити-Дана, 2010. – 183 с.*
15. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. - Саратов. 2003. – С. 242.*
16. *Ойев Х. Ҳуқуқи маъмурии Ҷумҳурии Тоҷикистон. Қисми 1. –Душанбе: Офсет Империя, 2013. - 564 с.*
17. *Осинцев Д.В. Методы административно–правового воздействия. – СПб.: Юридический центр пресс, 2005. – 276 с.*
18. *Раззоқов Б.Х. Актуальные правовые проблемы контрольно–надзорной деятельности в государственном управлении Таджикистана // Контрол ва назорат дар соҳаи идоракунии давлатӣ, проблеммаҳо ва роҳҳои такмил. – Душанбе, 2017. – С. 239 – 242.*
19. *Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. [Текст]. – СПб., 2003. – С. 189. Электронный ресурс: Режим доступа: URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01001864151.*

20. *Санавваров Г.Б. Понятие контроля и надзора за организацией и деятельностью общественных объединений в Республике Таджикистан // Актуальные проблемы развития вертикальной интеграции системы образования, науки и бизнеса: экономические, правовые и социальные. - Воронеж: ВЭПИ, 2016. – 280 с.*
21. *Спектор Е. И. Правовое регулирование режима лицензирования в Российской Федерации: научно – практическое пособие. – М.: Юристъ, 2005. – 181 с.*
22. *Советское административное право (Общая и особенные части). – М., 1973. – 624 с.*
23. *Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля – М., 1974. – 411 с.*
24. *Сергеев С.А. Административно – правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно – надзорных правоотношений: монография / под ред. И.Ш. Килясханова. – М., 2007. – 172 с.*
25. *Фарҳанги забони тоҷикӣ. Ҷ.2. – М.: Советская энциклопедия, 1969. – 948 с.*
26. *Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. №1. – С. 85 – 90.*
27. *Шергин А.П. Административная юрисдикция. -М., 1979. – 144 с.*
28. *Чиркин В.Е. Контрольная власть. – М., 2008. – 214 с.*

Reference Literature:

1. *The Constitutional Law of Tajikistan Republic "On Prosecutor's Offices of the Republic of Tajikistan" from June 15, 2005, № 76. [Electronic material] // Website of the National Legislation Center under the President of the Republic of Tajikistan: http://www.mmk.tj . (date of request: 21.01.20).*
2. *The Law of Tajikistan Republic "On State Financial Control in Tajikistan Republic" from November 12, 2002, № 321. [Electronic material] // Website of the National Legislation Center under the Auspices of Tajikistan Republic President: http: //www.mmk.tj. (date of request: 21.01.20).*
3. *Andreeva Yu.A. To the Issue Concerned with the Relationship between the Concepts of "Control" and "Supervision" // Administrative Law and Process. 2009. No. 2. - pp. 6 - 8.*
4. *Akopov L.V. Control over State Governing: Doctoral dissertation in jurisprudence. - Rostov-on-the Don, 2006. - 395 pp.*
5. *Bahrakh D.N. Administrative Law of Russia: manual / D.N. Bahrah, V.G. Tataryan. - M., 2009. - 602 pp.*
6. *Belyaev V.P. Control and Supervision in the Russian State: monograph / scientific editor: A.V. Malko. - M., 2005. - 272 pp.*
7. *Gorshenev V.M., Shakhov I.B. Control as a Legal Form of Activity. - M., 1987. - 176 pp.*
8. *Zhuravlyov R.V. Administrative Permission in Entrepreneurial Activity: synopsis of candidate dissertation in jurisprudence. – M., 2008. - 22 pp.*
9. *Zelentsov A.B. Jurisdictional Control over Legality of Administrative Instruments: some Conceptual Issues in the Context of Comparative Law // Control and Supervision in the Field of State Administering, Problems and Ways of Improvement. - Dushanbe, 2017. – pp. 105 - 113.*
10. *Ibrohimov S.I. The Main Types of Juridical Control in the Field of State Monitoring of the Republic of Tajikistan // Control and Supervision in the Field of State Administering, Problems and Ways of Improvement. – Dushanbe, 2017. – pp. 137 - 139.*

11. *Knyazev S.N. Management: Art, Science, Practice: manual / S.N. Knyazev. M.N. Armita. - Marketing. Management. 2002. - 512 pp.*
12. *Kozlov Yu.M. Administrative Law: manual. - M., 2007. - pp. 543 - 545.*
13. *Matuzov N.I., Malko A.V. Theory of State and Law: manual. - M., 2009. – pp. 507 - 508.*
14. *Martynov A.V. Administrative Supervision in Russia: Theoretical Foundations of Construction / Monograph. - M.: Unity-Dana, 2010. - 183 pp.*
15. *Manokhin V.M., Adushkin Yu.S. Russian Administrative Law: manual - Saratov. 2003. – 242 pp.*
16. *Oyev H. Administrative Law of Tajikistan Republic. Part 1. – Dushanbe: Offset Empire, 2013. - 564 pp.*
17. *Osintsev D.V. Methods of Administrative-Legal Impact. - St. Petersburg: Legal Center Press, 2005. – 276 pp.*
18. *Razzoqov B.Kh. Actual Legal Problems Dealing with Control and Oversight Activities in State Management of Tajikistan // Control and Supervision in the Field of State Administering, Problems and Ways of Improvement. – Dushanbe, 2017. - pp. 239 - 242.*
19. *Rokhlin V.I. Prosecutorial Supervision and State Control: History, Development, Concept, Correlation. [Text]. - SPb., 2003. - P. 189. [Electronic resource] (Regime of availability: URL: https://search.rsl.ru/ru/record/01001864151.*
20. *Sanavvarov G.B. The Concept of Control and Supervision over Organization and Activities of Public Associations in Tajikistan Republic // Actual Problems of the Development of Vertical Integration in the System of Education, Science and Business: Economic, Legal and Social Ones. - Voronezh: Voronezh Institute of Economics and Law [VIEL], 2016. - 280 pp.*
21. *Spector E.I. Legal Regulation of Licensing Regime in Russian Federation: scientifico-practical manual. - M.: Lawyer, 2005. - 181 pp.*
22. *Soviet Administrative Law (General and special parts). - M., 1973. - 624 pp.*
23. *Studenikina M.S. State Control in the Field of Management. Problems of Over-Departmental Control - M., 1974. - 411 pp.*
24. *Sergeev S.A. Administrative-Legal Status of Traffic Police as a Subject of Controlling-Supervisory Legal Relations: monograph / under the editorship of I.Sh. Kilyashkhanova. - M., 2007. - 172 pp.*
25. *Dictionary of the Tajik Language. – V. 2. - M .: Soviet Encyclopedia, 1969. - 948 pp.*
26. *Shalumov M.S. Prosecutorial Supervision and State Monitoring over Execution of Laws: Delineation of Legal Capacity Entitling to Power and Responsibility // State and Law. 1999. No. 1. – pp. 85 - 90.*
27. *Shergin A.P. Administrative Jurisdiction. - M., 1979. - 144 pp.*
28. *Chirkin V.E. Controlling Power. - M., 2008. - 214 pp.*