

CHAPTER «LAW SCIENCES »

ON THE DIVERSITY OF OPINIONS AND VIEWS OF RESEARCHERS OF THE LEGAL NATURE OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

ПРО РІЗНОМАНІТТЯ ДУМОК ТА ПОГЛЯДІВ НАУКОВЦІВ-ДОСЛІДНИКІВ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Oleg Baklan¹

Tetiana Fedorenko²

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-631-7-18>

Abstract. *The subject of the study* is the opinions of domestic and foreign scientists regarding the legal nature of control and supervision in the field of public administration. *The purpose* of the article is to analyze and generalize the opinions and views of researchers who try to explore in their works the content, essence and legal nature of such legal phenomena as control and supervision. The authors of the article have personally devoted many of their scientific works, articles, educational and methodological works, etc. to this topic. The novelty and scientific and research objectives of this study are that an attempt is made to generalize the characteristic features of control and supervision activities, which, on the one hand, is considered as an almost single legal phenomenon, and on the other hand, it is studied as a multifaceted category, which is inherent in most spheres and industries of

¹ Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department of Branch Law and General Law Disciplines
of the Institute of Law and Public Relations,
Open International University of Human Development "Ukraine", Ukraine

² PhD in Law, Associate Professor,
Director of the Institute of Law and Public Relations,
Open International University of Human Development "Ukraine", Ukraine

public life. In other words, the *value/originality* of the study is an attempt to simultaneously look at control and supervision activities as a stage, function, form and methods of management. To achieve this, such *methods* of scientific knowledge as semantic, analogy, analysis, observation and others were widely used, which were used as a kind of condition for achieving the goal set by the authors and fulfilling the outlined tasks. The main one was the formal-logical method. The following can be considered as *practical results* of the study: the goal and purpose (role) of control and supervision activities are emphasized; the author's position on the relationship between the concepts of "control" and "supervision" is highlighted, their content, purpose, target orientation, place and meaning of control and supervision in management activities, etc. are critically analyzed. The author's thoughts on the definition of the concept and essence of control and supervision activities are expressed. As the main general *results-conclusions* of the study, it should be considered that based on a critical analysis of scientific opinions and views of some domestic and foreign scientists, the concepts of "control" and "supervision" are not distinguished, but on the contrary, they are mostly identified. The basis for some of their distinction is the use of the term "supervision" in legislative and other regulatory acts in cases where the subjects of supervision generally do not interfere in the operational-economic, personnel, financial, credit and other types of activities of the supervised object, but only identify, note and require the elimination of certain violations of laws or by-laws. The secondary indirect results (and conclusions, etc.) of the study include the fact that despite a certain level of research into the outlined issues, the interest and need of the scientific community for research and discussions of the announced issues, especially in wartime, does not subside in scientific circles.

1. Вступ

Майже загальноприйнята думка, що контроль і нагляд – це одні з найважливіших ланок системи управління. Адже чітко налагоджена контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно і дієво вдосконалювати будь яку систему управління. Наприклад, вдало корегувати і чітко оптимізувати плани, раціонально розширювати виробництво, зменшувати та профілакувати виробничий травматизм, оптимізувати бізнес та вирішувати багато інших завдань, що

у сукупності утворює і становить *актуальність сучасних наукових пошуків та рішень* про ці явища. *Наукова новизна теми*: у статті як контрольна так і наглядова діяльність переважно розглядається як категорія багатоаспектна, і визначення його суті залежить від тієї точки зору, відносно якої аналізується саме поняття та суть контролю і нагляду. Тому *метою дослідження* є спроба одночасно подивитися на контрольну-наглядову діяльність як на стадію, функцію, форму та методи управління. Відповідно *науково-дослідницькими завданнями* є: уточнити мету і призначення (роль) контрольну-наглядової діяльності; проаналізувати співвідношення понять “контроль” і “нагляд”, їх зміст, призначення та цільову спрямованість; проаналізувати деякі думки і погляди окремих дослідників щодо поняття і суті контрольну-наглядової діяльності (зробивши при цьому акцент на аналізі функцій контролю та нагляду), а також місце та значення контролю (нагляду також) в управлінській діяльності. На підставі всього вищезазначеного сформулювати висновки зробленого дослідження. *Методологічною основою* дослідження стали загальновизначені наукові критерії об’єктивності та дослідницькі методи, що на них ґрунтуються. Для дослідження еволюції понять “контроль” та “нагляд”, визначення їх місця в управлінській діяльності, дослідження їх функцій, форм та методів здійснення широко використовувалися такі методи наукового пізнання, як семантичний, аналогія та аналіз та ін. Основним був формально-логічний метод. *Логічне представлення дослідженого матеріалу* ґрунтується на процесі систематизації та подачі інформації з використанням методів формальної логіки, які повинні були забезпечити логічно-обґрунтовану структуру викладу результатів дослідження.

2. Мета і роль контрольну-наглядової діяльності

Визначення та удосконалення як контролю так і нагляду ставить за мету здійснити аналіз та узагальнення змісту і результатів контрольну-наглядової діяльності в різних сферах та галузях суспільного життя, вироблення дієвих пропозицій щодо правового, технічного, фінансового, епідеміологічного та іншого становища об’єктів контролю (нагляду), щодо експлуатації різних видів обладнання, розробку пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства з питань здійснення контролю та нагляду в різноманітних сферах

та галузях народного господарства, вироблення рекомендацій щодо посилення профілактично-технічних, профілактично-епідеміологічних, правових та інших заходів щодо експлуатації різних видів об'єктів підвищеної небезпеки, а також удосконалення системи заходів державного, насамперед, адміністративного примусу, підвищення ефективності форм та методів здійснення контрольно-наглядової діяльності повноважних органів та їх посадових осіб. Іншими словами загальна мета контролю і нагляду полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така організація контрольно-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти, насамперед, причини тих чи інших порушень.

Але і нині є такі досить категоричні думки, які зводяться до того, що контроль завжди є підсистемою, яка залежить від функції системи. В ідеальному випадку система сконструйована так, що вона не потребує контролю, витрати на контроль дорівнюють нулю. З подібними уявленнями можна погодитись у виключних випадках, і лише певною мірою. Адже на будь-яку сферу (галузь) людської і суспільної діяльності впливають десятки, сотні факторів. І саме контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно виявляти причини порушень, виправляти стан справ у будь-якому запрограмованому процесі, зокрема у сфері публічного управління. А причиною, що впливає негативно на роль контролю і нагляду в окремих випадках, насамперед, може виступати їх негативне сприйняття як деякими керівниками, так і безпосередніми виконавцями на виробництві. Безсумнівно, однією з основних цілей контрольно-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою як контролю, так і нагляду все ж є виправлення та усунення порушень. Безсумнівно і те, що добре організована система контролю і нагляду є конструктивним інструментом різноманітної управлінської діяльності.

В той же час навіть в науковій літературі нерідко можна зустріти досить категоричні думки, що роль контрольно-наглядової діяльності – несамостійна, другорядна, вторинна. Так, наприклад, такі дослідники

процесів державного управління як О.Н. Євтушенко і В.І. Андріяш досить необачно відмічають, що контроль:

- “1. У більшості випадків сприймається як негативна діяльність.
2. Орієнтований на окремі сторони об’єкта, носить епізодичний характер.
3. Спрямований у минуле, оцінює завершену діяльність.
4. Не враховує психологічний фактор об’єктів, що перевіряються, їх реакцію.
5. Виконується допоміжним персоналом апарату управління.
6. Не має регулярних зворотних зв’язків з об’єктом управління.
7. Використовує приблизні оцінки та узагальнювальні вимірники.
8. Контролер одержує інформацію опосередковано (із бухгалтерії), із запізненням і неповну.
9. Не відповідає вимогам інтенсивного господарювання.
10. Має безліч недоліків (епізодичність, вибірковість, неоперативність, ретроспективність)” [1, с. 133].

З подібними твердженнями можна погодитись лише в окремих дуже специфічних випадках. Адже на будь-яку сферу людської діяльності впливають десятки, сотні чинників. І саме контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно виявляти причини порушень, виправляти стан справ у запрограмованому процесі. Безумовно, однією з основних цілей контрольно-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою як контролю, так і нагляду все ж є виправлення та усунення порушень. Тобто добре організована система контролю і нагляду є конструктивним та дієвим інструментом управлінської діяльності.

В якості висновку з даної проблеми (Conclusions першої частини нашої роботи) уявляється є беззаперечне прийняття і підтримка точної, вдалої і навіть зразкової думки тих дослідників, які правильно вважають, що при переліку функцій управління (де контроль ставиться в кінці цього переліку) та їх розгляді мова йде не про другорядність контролю як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності [2, с. 221-222], що становить підставу для проведення як мінімум теоретично-прикладних подальших розробок у цьому напрямку досліджень адміністративно-правової спрямованості.

3. Співвідношення понять “контроль” і “нагляд”

Не дивлячись на певну в цілому дослідженість у юридичній літературі понять “контроль” і “нагляд”, співвідношення їх змісту і призначення, доцільно глибше розглянути значення і зміст цих понять. Ці поняття учені-дослідники визначають як у вузькому, так і в широкому розумінні. Деякі учені їх ототожнюють, деякі – вказують на їх особливості та розмежовують.

Як управлінська категорія контрольно-наглядова діяльність функціонально й історично пов'язана з державним управлінням, певною мірою відображає етапи його удосконалення в загальному процесі розвитку державності.

З точки зору семантичного значення поняття “контрольно-наглядова діяльність” доцільно звернутися до філологічного тлумачення термінів “контроль” та “нагляд”. Деякі словники тлумачать ці терміни практично як синоніми [3], інші – визначають контроль як спостереження з ознаками відповідальності за здійснювану діяльність, а нагляд – як “спостереження” з метою перевірки [4]. Останній пов'язується з поняттям охорони, що виступає як мета діяльності [5]. Таке визначення заслуговує на увагу, тому що відповідає загальноприйнятій методології дослідження місця будь-якої управлінської ланки в системі органів управління, а отже – і здійснюваної нею діяльності.

Що ж стосується визначення суті контрольно-наглядової діяльності, то на протязі багатьох років в учених-адміністративістів практично не виникає суперечок. Сутність контролю, як підкреслюють О.Ф. Адрійко, В.К. Колпаков, І.М. Пахомов та інші, полягає в спостереженні за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта тим приписам, які він (об'єкт) отримав від управляючої ланки [1; 6; 7]. Варто погодитись з таким визначенням завдань та цілей контролю (як і нагляду тощо), бо воно, в кінцевому підсумку, і визначає сутність даного виду діяльності.

Щодо визначення поняття адміністративного нагляду, то в юридичній літературі існують різні варіанти, що становить деякі труднощі теоретичного та прикладного практичного характеру у зв'язку з розмежуванням чи ототожненням понять “контроль” і “нагляд”.

Інколи навіть адміністративний нагляд ототожнюють з контролем, визначаючи його як відомчий контроль чи відомчий нагляд [8]. Ключ-

човим та незаперечним є визначення нагляду як способу забезпечення законності в державному управлінні з подальшим визначенням специфіки наглядової діяльності залежно від суб'єкта, що здійснює нагляд за об'єктом, предметом і т.ін.

У чому ж суть цільової спрямованості контрольно-наглядової діяльності?

Спрямованість адміністративного нагляду в даному випадку – одне з підтверджень певної його спільності з колишнім загальним надглядом прокуратури. Причому, спільності не лише в рамках способів забезпечення законності в управлінні, але й в однорідності здійснюваної ними діяльності. Особливість обох видів нагляду – їх зовнішній надвідомчий вплив на коло суспільних відносин, в основі якого – невтручання в оперативно-господарчу, виробничу, фінансову і, насамперед, управлінську діяльність. Ця особливість, на думку автора цього дослідження, якраз і лежить в основі принципового розмежування контрольних та наглядових функцій.

Разом з тим, коли увага дослідників звертається до наглядової діяльності окремих органів державного управління, то судження про дану діяльність набувають різних, на перший погляд, незначних відтінків. І все ж, при пильнішій увазі до них, стають очевидними певні протиріччя.

Наприклад, В.М. Цепендою вдало проведена і показово проілюстрована класифікація державного фінансового контролю за різними критеріями, але чомусь молодий вітчизняний дослідник такі органи які начебто створені для здійснення саме адміністративного нагляду (насамперед, державні інспекції) відносить до таких, які здійснюють спеціалізований контроль [9].

Така позиція по суті, дещо заперечує наявність у системі способів забезпечення законності наглядової діяльності інших центральних органів виконавчої влади. А втім, якщо звернутися до основних нормативних документів, котрі регламентують діяльність як міністерств, так і державних агентств, служб (зокрема, положень про них), то майже у всіх положеннях прямо сказано про виконання завдань як по контролю, так і по нагляду.

Специфічно визначають адміністративний нагляд В. Галунько, О. Правоторова, а саме: як різновид контролю в спеціальній сфері

діяльності органів управління [10]. Відомий дослідник в цій царені В. Гаращук обмежується специфікою адміністративного нагляду, котра виявляється в відмежуванні граней його компетенції перевіркою лише законності дій піднаглядового об'єкта [11]. С.Т. Гончарук досить просто і лаконічно визначає адміністративний нагляд як особливий вид управлінської діяльності спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади (їх посадових осіб) [12, с. 147].

Як бачимо, позиції авторів у визначенні змісту адміністративного нагляду і контролю нерідко істотно відрізняються. Тому в якості *conclusions* вище окресленої частини нашої роботи варто констатувати, що в першому випадку, по суті, заперечується наявність у системі способів забезпечення законності такого самостійного засобу, як адміністративний нагляд та його статусу як спеціальної діяльності в системі публічного (зокрема державного тощо) управління. Інша точка зору зводиться до того, що наявність наглядової діяльності як такої не заперечується, але вона визначається як різновид контролю. І, нарешті, третя – наполягає на існуванні самостійної наглядової діяльності.

В літературі висловлені й інші думки з даного питання, відмінні від вищезгаданих [6, с. 12–14], що свідчить про зацікавленість наукової спільноти в перспективній розробці окреслених питань.

4. Поняття і суть контрольно-наглядової діяльності

Поняття і суть контрольно-наглядової діяльності розкриваються більш повно при детальнішому аналізі функцій контролю та нагляду.

Слово “контроль” походить від латинського “*controllo*” (від якого утворилося французьке слово “*contrôle*”, що означає – співставлення або протиставлення). Назва функції цієї діяльності – контрольна (*lecompte* – рахування) [14].

Як відомо, в теорії держави і права під функцію розуміють основні напрямки власне правового впливу держави на суспільні відносини, тобто, про контрольно-наглядову діяльність можна говорити як про особливу специфічну функцію держави.

Ця функція найчастіше полягає у збереженні на керованому об'єкті встановленого державою порядку, не передбачаючи участі в його зміні чи санкціонування зміни. Будь який вид управління включає в себе

здійснення контролю (або нагляду) за діяльністю певної групи людей, явищ, процесів. Не можна управляти, не перевіряючи виконання вимог, фактичного стану справ, і т. ін. А послаблення контрольно-наглядової функції призводить до формалізму в здійсненні управління.

Таким чином, контрольно-наглядова діяльність як функція управління підпорядкована вирішенню задач керуючої системи. Тому призначення контрольно-наглядової діяльності як соціальної категорії відповідає цілям управління, що визначаються закономірностями розвитку певної формації. Тобто слід повністю погодитися, що функції контролю (нагляду тощо) зумовлюють дію основного економічного закону формації і слугують цілям суспільства, інтереси якого він забезпечує [15, с. 17-18].

Контроль як функція соціального управління – це система перевірки процесу функціонування об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих державою параметрів. Як функція соціального (державного тощо) управління, контроль (нагляд тощо) об'єктивно необхідний, оскільки спрямовує процес перевірки по встановлених оптимальних шляхах, коректуючи поведінку підконтрольного об'єкта. Суть контролю (нагляду тощо) полягає у тому, що суб'єкт управління здійснює облік та перевірку того, як об'єкт, що знаходиться у сфері його впливу, виконує його приписи. Основна мета – недопущення відхилень діяльності об'єкта управління від заданого скерованого напрямку, а при виявленні відхилень – приведення системи у стабільний стан за допомогою усіх соціальних регуляторів, у застосуванні заходів державного примусу тощо.

Соціальне (державне тощо) управління і контроль (нагляд так саме) як явища – тісно пов'язані. Відносно самостійні, вони у взаємозв'язку становлять стійку систему. На певному етапі процес управління складається з управлінського виконання та контролю (або нагляду), у тому числі перевірки виконання і оцінки результатів. Тобто, контрольно-наглядова діяльність в процесі управління виступає елементом зв'язку між існуючими етапами управління. Так, практично кожен пункт приписів компетентних контрольно-наглядових органів містить строки: усунення недоліків, повідомлення уповноваженого органу про виконання його припису, повідомлення про періодичні та позачергові обов'язкові звіти та ін.

Отже, в такому розумінні контрольно-наглядова діяльність є і необхідною стадією управління. А контроль (як і нагляд) входить в якість одного з компонентів у механізм соціального (державного в тому числі) управління в цілому. Зміст контролю (нагляду тощо) як функції державного управління полягає в накопиченні інформації, спостереженні та перевірці відповідності дійсного стану та розвитку об'єкта управління розробленому плану.

Крім того, контрольно-наглядова діяльність – у широкому розумінні реального механізму цього соціального явища – являє собою розгалужену систему державних та суспільних інститутів. Для визначення сукупності соціальних механізмів його впливу в літературі існує термін “соціальний контроль”, який включає в себе систему спостереження та перевірки процесу функціонування певного об'єкта з метою попередження та усунення його відхилень від заданих параметрів [16, с. 9].

Як відмічалось як широке, багатогранне явище, контрольно-наглядова діяльність є також і економічною категорією. Для сучасного стану наукової розробки проблеми змісту контролю як економічної категорії характерні теж різні підходи (залежно від того, яку галузь знань ці думки репрезентують). На сьогодні існує багато напрямків аналізу суті контролю (нагляду також) як економічного явища.

Один із цікавих напрямів такого аналізу представляє точка зору фахівців з теорії управління, наприклад, які були згадані вище. Тут контроль (нагляд тощо) трактується як особлива стадія управління з вузьких позицій перевірки виконання кожного конкретного управлінського рішення, а не в якості цілеспрямованого та відносно відокремленого виду управлінської діяльності.

Є другий напрям, що ґрунтується на кібернетиці. Його прихильники цікаво розглядають контроль (нагляд також, але в меншій ступені) як форму зворотнього зв'язку, через яку керуюча система отримує необхідну інформацію про реальний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень [17]. Звісно, така точка зору має право на існування, але є не основною, а допоміжною.

Третій напрям розвитку теорії контролю (нагляду теж) являє собою напрям фахівців, які досліджують контроль і нагляд як сферу діяльності органів соціального, державного та господарського управління.

Вони визначають контроль та нагляд як метод або форму управлінської діяльності. Форма управління, як відомо, – це спосіб зовнішнього вираження змісту управлінської діяльності, наприклад, шляхом видання різноманітних нормативних та індивідуальних актів. Методи управління – це способи практичного здійснення завдань управлінської діяльності, способи адміністративного або економічного впливу з боку суб'єкта управління на керований об'єкт.

Наприклад, представляючи таку подібну точку зору, В.П. Пантелєєв дає наступне визначення суті контролю: контроль є система спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням, встановлення результатів управлінського впливу на керований об'єкт виявленням відхилень, допущених у ході виконання цих рішень [18, с. 375]. Сьогодні з таким визначенням в цілому можна погодитися, але необхідно дещо трансформувати його з урахуванням структурної ринкової перебудови економіки, а значить – зміни методів та способів державного управління і регулювання діяльністю підконтрольних суб'єктів в умовах, запропонованих саме державою саме в теперішній час.

Більш точною є думка В. Павлюка, який наголошує, що саму лише перевірку дотримання законів не можна вважати суттю контролю, контроль має й іншу сторону – наявність зворотного зв'язку [19, с. 5], тобто приведення об'єкта контролю (так саме і нагляду) у відповідність до належного правового стану.

Перегукується з цією думкою, позиція Устинові І.П. про те, що одна з функцій контрольно-наглядової діяльності в державі – це функція регулювання державних процесів. Виконуючи цю функцію, контроль і нагляд відображає економічні закони і процеси, що відбуваються у державі, тобто сприяє розвитку відтворення, раціональному використанню матеріальних та природних ресурсів тощо [15].

Серед різноманітних наукових досліджень суті і змісту контролю (нагляду тощо) щодо більш широкого розкриття змісту їх функцій варто виділити ті праці, які містять аналіз внутрішньої структури контролю. Найбільш лаконічно, спрощено і схематично структуру процесу здійснення контролю (нагляду також) можна представити як сукупність наступних етапів: стадія констатації (тобто встановлення фактичного стану речей); стадія аналізу (тобто порівняння фактичного

стану із заданим режимом та оцінка характеру допущених відхилень); стадія розробки заходів для поліпшення та проведення корекції процесу управління, прийняття заходів щодо їх реалізації [20].

Однією з особливостей контрольно-наглядової діяльності є те, що, виконуючи в управлінському процесі самостійну роль, її функція, водночас, нерозривно пов'язана з реалізацією інших функцій управління в державі.

Отже, відмітимо як важливий проміжний висновок (Conclusions даної частини дослідження), що якщо розглядати контрольно-наглядову діяльність в широкому її розумінні, то це не тільки елемент, етап управлінського процесу, а, як уже відзначалося раніше, і важлива функція управління, котра здійснюється на всіх його стадіях – і в процесі планування, і на стадіях оперативного управління та виконання і т.ін. Це значно посилює і розгалужує перспективи подальших розробок у цьому напрямку.

5. Контроль і нагляд в управлінській діяльності

Як вже зазначалося, з приводу місця та значення контролю (нагляду так само) в юридичній літературі існують різні думки, зокрема: він об'єднується з аналізом і обліком; взагалі не вводиться до складу функцій управління; розглядається як самостійна функція управління та ін. Кожна позиція заслуговує на увагу.

Так, наприклад, аналізуючи праці В.М. Гаращука можна прийти до висновку, що перед контролем (наглядом) не ставиться завдання усунення негативних відхилень і розвитку позитивних тенденцій, тому що це завдання не становить змісту контролю (нагляду) – воно належить до інших функцій управління: економічного аналізу, регулювання, планування [11].

Деякі дослідники – фахівці по проведенню аудиту, об'єднуючи контроль з економічним аналізом, безспідставно вважають, що його завдання полягає в отриманні фактичних даних, співставленні з критеріями, що характеризують цілі управління, виявленні відхилень, з'ясуванні причин їх утворення. Вони підкреслюють, що контроль виконання рішення передбачає проведення систематичного аналізу ходу його реалізації. Саме тому він найтіснішим чином поєднується з аналізом (аудитом, внутрішнім тощо), більше того, включає в себе аналіз.

Оскільки в завдання контролю входить виявлення причин відхилень, то аналіз слід вважати інструментом контролю [21; 22; 23].

Навряд чи можна повністю підтримати такий аргумент, що функції контролю (нагляду тощо) поглинають функції аналізу тільки тому, що в ході контрольно-наглядової діяльності з'ясовуються причини відхилень від планів, норм, стандартів. Керуючись такою логікою можна сказати, що, оскільки в процесі аналізу відхилення від норм використовуються ширше, ніж це робиться під час контролю чи нагляду, то й аналіз включає в себе функцію контролю. З таким твердженням, звичайно, погодитись важко.

Найближча функції контролю (як і нагляду) – функція обліку. Багато дослідників кажуть, що контроль (нагляд тощо) – органічна частина обліку. Так, окремі учені вважають, що здійснення функції обліку є водночас і здійсненням функції контролю [24]. З цим твердженням без деяких зауважень теж важко погодитися. Облік як функція управління являє собою кількісну, цифрову реєстрацію фактів та явищ з наступним підрахунком підсумкових даних. Без обліку, спостереження, вимірювання, реєстрації, неможливий контроль (нагляд) взагалі. Виходячи з цього, цілком логічною є думка про те, що характерною особливістю контрольно-наглядової діяльності як функції управління є її подовженість. Контроль здійснюється протягом всього часу, на всіх стадіях практичної реалізації управлінського рішення, його зміст полягає, наприклад, у: виявленні порушень ходу фінансової чи господарської діяльності та усуненні їх причин, в узагальненні існуючого досвіду фінансової, господарської та іншої управлінської діяльності [25].

Деякі фахівці дещо ширше і точніше розглядають функції контролю та нагляду і вважають, що ця функція являє собою систему спостереження та перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта управління з метою оцінки ґрунтовності та ефективності прийнятих рішень та результатів їх виконання, і відповідно виявлення відхилень від вимог усіх цих рішень, усунення негативних явищ та інформування про них, за потребою, компетентних органів держави [16].

Таким чином, в якості наступного проміжного висновка, можна повністю підтримати думку молодого дослідника В.М. Рожелюка в тому, що контроль є самостійною функцією управління, він не погли-

нає інші функції, не обслуговує їх у якості допоміжної функції, а взаємодіє з ними, активно впливаючи на ефективність їх застосування [26].

Підсумовуючи вищесказане, слід зауважити, що не можна зводити контроль (як і нагляд) лише до методу чи форми управління, тому що він є і формою, і методом, і самостійною функцією та стадією управління. Тому також варто повністю прийняти загальне твердження І.П. Устинові про те, що контроль - категорія багатоаспектна, і визначення його суті залежить від тієї точки зору, відносно якої розглядається поняття та суть контролю як явища в державі і науці [15]. Це твердження характерно і для нагляду.

На завершення для глибшого розкриття місця і значення контрольно-наглядової діяльності доцільно торкнутися поняття “контрольна ситуація”.

В теорії права існують різні підходи щодо визначення контрольних управлінських ситуацій. Найбільш містким видається визначення, яке пропонує З.Р. Кісіль, а саме: управлінська ситуація – це форма сприйняття навколишньої дійсності, спосіб її розподілу на смислові утворення, які визначають поведінку суб’єкта і характеризується відносинами елементів [27].

Існує кілька підходів щодо виділення стадій процесу контрольно-наглядової діяльності.

Деякі учені виділяють три таких стадії, а саме: підготовка для проведення перевірки; безпосереднє здійснення контролю; підбиття підсумків [27].

Інші дослідники вважають, що контрольно-наглядова діяльність повинна включати чотири основні стадії, зокрема: встановлення стандарту чи початкової точки контролю; власне процедура виміру; контрольні механізми; оцінка ефективності контролю [28].

Залежно від складності контрольно-наглядової діяльності, обидві точки зору заслуговують на увагу і є підставою подальших досліджень.

Завершуючи зазначимо, що спрямованість управлінської і контрольно-наглядової діяльності на один і той же об’єкт дещо різна. Управлінська діяльність спрямована на досягнення об’єктом поставленої мети в цілому, контрольно-наглядова діяльність – на забезпечення належного стану і поведінки цього ж об’єкта управління, що дає можливість як найкраще досягти поставленої мети, тобто варто додати

до висновків даного дослідження, що співвідношення між управлінням, контролем і наглядом – це співвідношення між цілим і частиною цілого, що варто враховувати, насамперед, при проведенні теоретичних та теоретико-прикладних досліджень у окреслених напрямках.

6. Висновки

Авторами дослідження беззаперечно підтримується думка про те, що при переліку функцій управління (де, як правило, контроль (нагляд тощо) логічно ставиться в кінці цього переліку) та їх розгляді мова йде не про другорядність контролю (нагляду також) як виду діяльності, а лише про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Це твердження, на наш погляд, становить підставу для проведення як мінімум теоретично-прикладних подальших розробок у цьому напрямку досліджень адміністративно-правової спрямованості.

Констатуємо, що думки та погляди дослідників окресленої проблематики стосовно визначення змісту адміністративного нагляду і контролю нерідко істотно відрізняються. В першому випадку, по суті, заперечується наявність у системі способів забезпечення законності такого самостійного засобу, як адміністративний нагляд та його статусу як спеціальної діяльності в системі публічного (зокрема державного тощо) управління. Інша точка зору зводиться до того, що наявність наглядової діяльності як такої не заперечується, але вона визначається як різновид контролю. І, нарешті, третя – наполягає на існуванні самостійної наглядової діяльності. В науковій літературі висловлені й інші думки з даного питання, відмінні від вищезгаданих [див., наприклад, 6; 12–14]. Все це свідчить про зацікавленість наукової спільноти у перспективній розробці в майбутньому окреслених питань.

Підтримуємо точку зору про те, що якщо розглядати контрольно-наглядову діяльність в широкому її розумінні, то це не тільки елемент, етап управлінського процесу і важлива функція управління, котра здійснюється на всіх його стадіях – і в процесі планування, і на стадіях оперативного управління та виконання та ін. Це значно посилює і розгалужує перспективи подальших розробок у цьому напрямку.

Але спрямованість управлінської і контрольно-наглядової діяльності на один і той же об'єкт дещо різна. Управлінська діяльність спрямована на досягнення об'єктом поставленої мети в цілому, кон-

трольно-наглядова діяльність – на забезпечення належного стану і поведінки цього ж об'єкта управління, що дає можливість як найкраще досягти поставленої мети, тобто варто додати до висновків даного дослідження, що співвідношення між управлінням, контролем і наглядом – це співвідношення між цілим і частиною цілого, що варто враховувати, насамперед, при проведенні теоретичних та теоретико-прикладних досліджень у окреслених напрямках.

Узагальнюючі і конкретизуючі ті проміжні висновки та твердження, які пропонувалися по ходу викладу результатів дослідження, проведеного на підставі критичного аналізу наукових думок і поглядів вітчизняних і зарубіжних учених, стверджуємо і наголошуємо, що варто не розмежовувати, а здебільшого практично ототожнювати поняття “контроль” та “нагляд”. В основу ж деякого їх розмежування слід покладати використання терміну “нагляд” у законодавчих та інших нормативних актах у тих випадках, коли суб'єкти нагляду в цілому не втручаються в оперативно-господарську, кадрову, фінансову та інші види діяльності піднаглядового об'єкта, а лише виявляють, відзначають і вимагають усунення тих чи інших порушень закону або підзаконного акту [29–31]. Фактично дана позиція принципово співпадає з положенням Концепції адміністративної реформи в Україні, де нагляд визначається як форма контролю, спрямована переважно на оцінку стану справ у відповідній сфері.

Список літератури:

1. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління : [навчальний посібник у 3-х частинах]. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. С. 133.
2. Андрійко О. Ф. Контроль, як функція державного управління: зміст, види та правове регулювання. В кн. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 221-222.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. 1736 с.
4. Сучасний тлумачний словник української мови (2006, одним томом). Харків : Школа. Головредатор: В. В. Дубічинський. 65 тис. слів
5. Короткий тлумачний словник української мови (1-ше вид. 1978, 2-ге вид. 1988, 3-тє вид. 2004, одним томом). Київ : Радянська Школа; Просвіта. Головредатор: Д. Г. Гринчишин. 6750 слів.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С.662;

7. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Л. : ЛДУ, 1962. 242 с.
8. Васильєв Г. А. Реализация хозяйственного законодательства с помощью средств прокурорского воздействия: Дис... канд. юр. наук: 12.00.04. Донецк., 1997. С. 14-19.
9. Цепенда В. М. Класифікація видів державного контролю. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1613> (дата звернення: 13.06.2025).
10. Адміністративне право України. Повний курс / за заг. ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
11. Гаращук В. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків : Вид-во Національної юридичної академії України ім. Я. Мудрого, 1999. 53 с.
12. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Навчальний посібник. Київ : Генеза, 2000. С.147.
13. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. К., Вентурі, 1996. С. 163.
14. Виговська Н. Г. Господарський контроль в Україні: теорія, методологія, організація: Монографія. Житомир : ЖДТУ, 2008. 532 с.
15. Устинова І. П. Правовий статус органів фінансового контролю в системі органів державної виконавчої влади України: Дис... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 1997. С. 17-18.
16. Бутинець Ф.Ф., Виговська Н.Г., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізії. Житомир, 2002. С. 9.
17. Kaplan Robert S. and Robin Cooper. Cost and Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
18. Пантелєєв В. П. Аудит: навчальний посібник. Київ : Видавничий дім "Професіонал", 2008. С. 375.
19. Павлюк В. Контроль і ревізії. Донецк : ДонГУ, Кассіопея, 2000. С. 5.
20. Управление эффективностью и качеством: Модульная программа: Пер. с англ. / Под ред. И. Прокопенко, К. Норта: В 2 ч. Ч II.: Дело, 2001. 608 с.
21. Каменська Т. О. Внутрішній аудит. Сучасний погляд: монографія. Київ : Інформ.-аналітичне агентство, 2010. 491 с.
22. Лозовицький С. П. Внутрішній аудит: теоретичні основи, організація та методика: навчальний посібник. Львів : Растр-7, 2015. 340 с.
23. Hirst D. E., Koonce L. Audit Analytical Procedures: A Field Investigation. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1911-3846.1996.tb00511.x>
24. Курило В. І., Курило І. В., Головій Л. В. Особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. 2023. № 3.
25. Наливайко Л., Симоненко Т. Методи прийняття управлінських рішень / Конспект лекцій з навчальної дисципліни. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2019. 67 с.

26. Рожелюк В. М. Організація побудови системи контролю переробних підприємств у ринковому середовищі. *Облік і фінанси*. 2012. № 2. С. 58-64.
27. Кісіль З. Р. Основи управління: посібник. Львів : ЛДУВС. 2021. С. 195.
28. Шиян А. А. Економічна кібернетика: вступ до моделювання соціальних і економічних систем. 2007. 264 с.
29. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці. Київ : Поліпром, 2003. 168 с.
30. Бальцерович Л. Свобода і розвиток: економія вільного ринку / [пер. з пол. А. Павлишина]. Львів, 2000. 332 с.
31. Самюелсон П., Нордгауз В. Макроекономіка. Київ : Основи, 1995. 544 с.

References:

1. Yevtushenko O. N., Andriiash V. I. (2014). Derzhavne upravlinnia. [Public administration]. Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly, P. 133. [in Ukrainian]
2. Andriiko O. F. (1998). Kontrol, yak funksiia derzhavnoho upravlinnia: zmist, vydy ta pravove rehuliuвання. V kn. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka. [Control as a function of public administration: content, types and legal regulation. In the book Public Administration: Theory and Practice]. K.: Yurinkom Inter, pp. 221-222. [in Ukrainian]
3. Busel V. T. (2007). Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy. [Large Explanatory Dictionary of the Modern Ukrainian Language]. K.; Irpin : VTF "Perun", 1736 p. [in Ukrainian]
4. Dubichynskiy V. V. (2006). Suchasnyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy. [Modern Explanatory Dictionary of Ukrainian]. Kharkiv: Shkola. [in Ukrainian]
5. Hrynychshyn D. H. (2004). Korotkyi tlumachnyi slovnyk ukrainskoi movy [A brief explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Kyiv: Radianska Shkola; Prosvita. [in Ukrainian]
6. Kolpakov V. K. (1999). Administratyvne pravo Ukrainy. [Administrative law of Ukraine]. K.: Yurinkom Inter, P. 662. [in Ukrainian]
7. Pakhomov I. M. (1962). Radianske administratyvne pravo. [Soviet administrative law]. L.: LDU, 242 p. [in Ukrainian]
8. Vasylev H. A. (1997) Realyzatsiia khoziaistvennoho zakonodatelstva s pomoshchiiu sredstv prokurorskoho vozdeistviia. [Implementation of economic legislation with the help of means of prosecutorial influence]. Candidate's thesis. Donetsk. [in Ukrainian]
9. Tsependa V. M. (2019). Klasyfikatsiia vydiv derzhavnoho kontroliu. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. [Classification of types of state control]. *Public administration: improvement and development*, no. 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1613> [in Ukrainian]
10. Halunko V., Pravotorova O. (2021). Administratyvne pravo Ukrainy. [Administrative law of Ukraine]. Kherson: OLDI-PLIuS, 656 p. [in Ukrainian]
11. Harashchuk V. (1999) . Kontrol ta nahliad u derzhavnomu upravlinni. [Control and supervision in public administration]. Kharkiv: Vyd-vo Natsionalnoi yurydychnoi akademii Ukrainy im. Ya. Mudroho, 53 p. [in Ukrainian]

12. Honcharuk S. T. (2000). Administratyvne pravo Ukrainy. [Administrative law of Ukraine]. K.: Heneza, P. 147. [in Ukrainian]
13. Koval L. V. (1996). Administratyvne pravo. [Administrative law]. K., Venturi, P. 163. [in Ukrainian]
14. Vyhovska N. H. (2008). Hospodarskyi kontrol v Ukraini: teoriia, metodolohiia, orhanizatsiia. [Economic control in Ukraine: theory, methodology, organization] Zhytomyr: ZhDTU, 532 p. [in Ukrainian]
15. Ustynova I. P. (1997). Pravovyi status orhaniv finansovoho kontroliu v systemi orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady Ukrainy. [Legal status of financial control bodies in the system of state executive authorities of Ukraine]. Candidate's thesis. K., P. 17-18. [in Ukrainian]
16. Butynets F. F., Vyhovska N. H., Maliuha N. M., Petrenko N. I. (2002). Kontrol i reviziia. [Control and audit]. Zhytomyr, P.9. [in Ukrainian]
17. Kaplan Robert S. and Robin Cooper. (1998). Cost and Effect: Using Integrated Cost Systems to Drive Profitability and Performance. Boston: Harvard Business School Press.
18. Panteliev V. P. (2008). Audyt [Audit]. K.: Vydavnychiy dim "Profesional", P. 375. [in Ukrainian]
19. Pavliuk V. (2000). Kontrol y revyzyia. [Control and revision]. Donetsk: DonHU, Kassiopeia, P. 5. [in Ukrainian]
20. Prokopenko Y. (2001). Upravlenye efektyvnosti y kachestvom. [Efficiency and quality management]. K. Norta: Delo, 608 p. [in Ukrainian]
21. Kamenska T. O. (2010). Vnutrishnii audyt. Suchasnyi pohliad [Internal audit. A modern view]. K.: Inform.-analitichne ahentstvo, 491 p. [in Ukrainian]
22. Lozovytskyi S. P. (2015). Vnutrishnii audyt: teoretychni osnovy, orhanizatsiia ta metodyka [Internal audit: theoretical foundations, organization and methodology] Lviv: Rastr-7, 340 p. [in Ukrainian]
23. Hirst D. E., Koonce L. Audit Analytical Procedures: A Field Investigation [Audit Analytical Procedures: A Field Investigation]. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1911-3846.1996.tb00511.x>
24. Kurylo V. I., Kurylo I. V., Holovii L. V. (2023). Osoblyvosti pravovoho statusu inozemtsiv ta osib bez hromadianstva v administrativnomu sudochynstvi. [Peculiarities of the legal status of foreigners and stateless persons in administrative proceedings]. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka". Seriya: "Yurydychni nauky"*. № 3. [in Ukrainian]
25. NALYVAIKO L., SYMONENKO T. (2019). Metody pryiniattia upravlinskykh rishen [Methods of making managerial decisions]. Dnipro: Dnipropetrovskyi derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav, 67 p. [in Ukrainian]
26. Rozheliuk V. M. (2012). Orhanizatsiia pobudovy systemy kontroliu pererobnykh pidpriemstv u rynkovomu seredovyshchi. [Organization of building a control system for processing enterprises in a market environment]. *Oblik i finansy*. № 2. P. 58-64. [in Ukrainian]
27. Kisil Z. R. (2021). Osnovy upravlinnia [Management basics]. Lviv: Lvivskyi derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav. P.195. [in Ukrainian]

28. Shyian A. A. (2007). Ekonomichna kibernetyka: vstup do modeliuvannia sotsialnykh i ekonomichnykh system. [Economic Cybernetics: An Introduction to Modeling Social and Economic Systems]. K: 264 p. [in Ukrainian]

29. Baklan O. V. (2003). Kontrolno-nahliadova diialnist ta administratyvnyi prymus v sferi okhorony pratsi. [Control and supervision activities and administrative coercion in the field of labor protection]. K.: Poliprom, 168 p. [in Ukrainian]

30. Baltserovych L. (2000). Svoboda i rozvytok: ekonomiiia vilnoho rynku / [per. z pol. A. Pavlyshyna]. [Freedom and Development: Free Market Economics]. Lviv. 332 s. [in Ukrainian]

31. Samuelson P., Nordhauz V. (1995). Makroekonomika. [Macroeconomics]. K. : Osnovy. 544 p. [in Ukrainian]