

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 35.072.6

### КОНТРОЛЬ, НАГЛЯД ТА МОНІТОРИНГ: СПІВВІДНОШЕННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бахтіна Юлія Сергіївна,**  
здобувач (Міжнародний університет  
бізнесу і права, м. Херсон, Україна)

У статті досліджено функції державного управління, їх поняття та види. Проаналізовано терміни «контроль», «нагляд» та «моніторинг», розглянуто співвідношення цих понять. Виокремлено моніторинг як функцію державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, контроль, моніторинг, нагляд, функції державного управління.

### CONTROL, SUPERVISION, AND MONITORING: CORRELATION OF FUNCTIONS OF STATE ADMINISTRATION

**Bakhtina Yuliia Serhiivna,**  
Degree Seeking Applicant  
(International University of Business  
and Law, Kherson, Ukraine)

The article deals with the functions of public administration, their concepts and types. The terms of control, supervision and monitoring are analyzed, the correlation of these concepts is considered. The monitoring as a function of public administration is singled out.

**Key words:** public administration, control, monitoring, supervision, functions of public administration.

Функції державного управління – це саме та діяльність, за допомогою якої органи державної влади виконують свої повноваження. Без їх визначення та закріплення на законодавчому рівні взагалі важко зрозуміти, за що відповідальний той чи інший орган публічної влади. Варто зазначити, що в юридичній літературі досі немає як загальноприйнятого визначення поняття «функції державного управління», так і єдиного підходу до того, що ж належить до цих функцій. Саме тому необхідне всебічне дослідження функцій управління, оскільки воно дасть змогу краще виявити їхню сутність і специфіку.

Не ставлячи за мету розглянути всі види функцій державного управління, пропонуємо зупинитись на трьох із них: контроль, нагляд та моніторинг. Щодо перших двох функцій, то в теорії державного управління багато напрацьовано із цієї тематики, неодноразово проаналізоване співвідношення цих понять. Стосовно моніторингу такого

дослідження не проводилось. Можливо, це пов'язано з тим, що функція моніторингу є досить «молодою» і не набула такого поширення. Отже, за таких умов буде актуальним провести аналіз цих трьох понять (контроль, нагляд, моніторинг) та визначити їх співвідношення.

Метою нашої статті є дослідження функцій державного управління, а саме: контролю, нагляду та моніторингу задля розмежування повноважень органів державної влади, що мають здійснювати ці функції.

Питання, пов'язані з функціями державного управління загалом та змісту нагляду та контролю зокрема, висвітлювалися у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Баскова, Д. Бахраха, О. Бандурки, Є. Білокур, Ю. Битяка, В. Вітвицького, В. Гарущака, Р. Калюжного, Л. Ковалю, В. Копейчикова, Н. Нижник, В. Опришка, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Сіренка, В. Сухоноса, В. Цветкова, В. Чиркіна, О. Фрицького, Ю. Хилька, Ю. Шемчушенка тощо.

Проаналізуємо спочатку поняття «функції державного управління». Функції державного управління – це складники змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб'єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об'єкта управління [1, с. 421–422].

Є.І. Білокур розуміє під функціями державного управління порівняно самостійні та однорідні складники змісту державно-управлінської діяльності, які відображають окремі напрями цієї діяльності, здійснюються уповноваженими органами (посадовими особами) державного управління і спрямовані на забезпечення виконання цілей і завдань державного управління [2, с. 14].

Функції державного управління – це специфічні за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісні управляючі впливи держави. Функції державного управління показують, як, в який спосіб, у процесі яких взаємозв'язків із суспільством вона їх здійснює. Функції державного управління – це сукупна, суспільно й об'єктивно необхідна діяльність усієї системи державного управління [3, с. 92].

Б.М. Лазарев виокремлює такі функції державного управління: планування, прогнозування, функція формування або організації системи державного управління, регулювання, координація, контроль та облік [4, с. 150].

Н.П. Матюхіна виділяє такі функції державного управління, які, своєю чергою, є окремими стадіями здійснення державного управління: прогнозування; планування; організація; регулювання; координація; облік; контроль [5, с. 130]. Аналогічні функції виокремлює і Т.М. Кравцова [6, с. 523].

На думку А.В. Нестерова, управління складається не тільки з планування, адаптації та контролю, а й моніторингу та нагляду, тому органи державної влади, які мають регулятивну і контрольну компетенцію, можуть мати функції регламентації, планування, контролю, нагляду та моніторингу [7, с. 7].

Отже, науковці однакостайно функцією державного управління вважають контроль, а нагляд і моніторинг не всі виокремлюють як функції.

Варто зазначити, що нині немає єдиного розуміння вживання термінів «контроль», «нагляд» та «моніторинг». Це є характерним як для науковців, так і для законодавця. Так, контроль і нагляд тісно переплетені і досі в різних джерелах представлені протилежні погляди на їх відмінності: одні їх ототожнюють, інші розглядають контроль як родове явище, що включає нагляд, треті включають контроль до нагляду. В деяких публікаціях державний контроль, нагляд та моніторинг розглядаються як окремі самодостатні владні функції. Але стосовно моніторингу це рідкість, мало хто виокремлює моніторинг як функцію державного управління. Отже, його співвідношення з іншими функціями державного управління – взагалі недосліджене питання.

Це призводить до їх неефективного використання, оскільки немає єдиних норм та вимог до проведення цих видів функцій державного управління.

Контроль (франц. *contrôle* – «перевірка», від старофранц. *contre-rôle* – «список, що має дублікат для перевірки») – перевірка виконання законів, рішень тощо, яка є однією з найважливіших функцій державного управління [8, с. 323]. «Control» означає контролювати, управляти, регулювати, успішно справлятися з ситуацією, що виникла, в фізичному і розумовому плані; здійснювати заплановані дії і дотримуватися розробленої політики щодо перспективного планування і політичних установок [9, с. 102].

«Великий тлумачний словник» визначає контроль як перевірку відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам [10, с. 569]. В економічній енциклопедії зазначено, що контроль – це реальна влада, зосередження прав управління в одних руках [11, с. 346; 12, с. 829].

Контроль – вид діяльності, який здійснюється з метою організації виконання законів та інших нормативних правових актів, вказівок вищих органів, дотримання дисципліни, належного використання фінансових коштів і майна, організації роботи з пропозиціями, заявами і скаргами громадян тощо [13, с. 322]. Він може бути відомчим, державним, народним, громадським, спеціальним. При цьому юридичні енциклопедичні видання виокремлюють державний контроль, який є діяльністю державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам і правилам [14, с. 139].

Зазначається, що державний контроль – це одна з основних функцій державних органів. Він дає змогу отримувати достовірну й об'єктивну інформацію про фактичний стан справ на підконтрольному об'єкті, стан виконання законів і державної дисципліни, хід виконання відповідних рішень і рекомендацій, вживати оперативні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам [15, с. 173].

Державний нагляд являє собою вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю не підпорядкованих їм органів або осіб із метою виявлення порушень законності. Розрізняють судовий, конституційний, прокурорський нагляд та окремі види адміністративного нагляду [14, с. 140; 15, с. 175].

Крім того, державний нагляд – це діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державою правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами [10, с. 707].

Отже, аналіз цих визначень свідчить, що нагляд є видом контролю. З науковців, які підтримують цю ідею, можна згадати відомого адміністративіста Д.Н. Бахраха, який зазначає: «Контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових» [16, с. 40]. О.Ф. Андрійко називає нагляд видом діяльності, що є близьким до контролю [17, с. 350].

А.В. Міцкевич об'єднує поняття контролю та нагляду за дотриманням законів єдиним терміном «нагляд», зазначаючи, що нагляд здійснюється прокуратурою, судом, правоохоронними органами тощо [18, с. 65].

В юридичній літературі досить часто трапляється використання термінів «контроль» та «нагляд» як тотожних, взаємозамінних. Так, наприклад, у праці «Теорія юридичного процесу» за редакцією В.М. Горшенєва йдеться про «забезпечення систематичного і постійного нагляду (контролю) за діяльністю державних органів і посадових осіб» [19, с. 49]. Аналогічне тлумачення співвідношення державного контролю

і прокурорського нагляду дає М.В. Руденко, який вказує, що держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи [20, с. 29].

З іншого боку, В.М. Тюн розглядає нагляд як самостійний елемент контрольно-наглядової діяльності державних органів [21, с. 145]. О.С. Шморгун наводить аргументи щодо необхідності відмежування термінів «контроль» і «нагляд», недопустимості зведення їх до одного терміна «контроль» [22, с. 147]. В.М. Гаращук визнає існування певних відмінностей між контролем і наглядом. Головною відмінністю, що відрізняє контроль від нагляду, на його думку, є те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури (наглядового органу), має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності [23, с. 455].

С.С. Вітвіцький, розмежовуючи поняття «контроль» і «нагляд», зазначає, що нагляд виступає як «пасивна» діяльність, а контроль – «активна»; контроль і нагляд завжди є дією, що виражається, наприклад, у перевірці, експертизі, аудиті, моніторингу і несе в певних випадках негативні наслідки для підконтрольної (піднаглядної) особи. При цьому зміст категорії «контроль» ширший за термін «нагляд», оскільки він включає змогу не тільки наглядати, тобто спостерігати за законністю і ставити питання про усунення, але й усувати їх своєю владою. Нагляд можна виділити як окремий засіб забезпечення законності та дисципліни [24, с. 62].

Розрізнення правового контролю і нагляду можна провести і за характером відносин між керівниками і керованими. Якщо правовий контроль може бути і «знизу», і «зверху», державним і громадським, то нагляд передбачає спеціальні повноваження органів державної влади щодо установ, включеним, а частіше не включеним у службову ієрархію [25, с. 14].

Є погляд, що контроль здійснюється епізодично, наприклад, раз на два роки, а нагляд – регулярно, наприклад, раз на місяць і при цьому дистанційно. Такий підхід має недолік, який виражається в тому, що і контроль також може здійснюватися дистанційно, а властивість періодичності не є суттєвою для відділення контролю від нагляду. Висловлюється позиція, що нагляд закінчується тільки перевіркою без вжиття заходів, а контроль обов'язково закінчується заходами, але насправді це не так [7, с. 3].

Діяльність більшості державних органів, на думку Л.Р. Грицаєнко, пов'язана саме з реалізацією як контрольних, так і наглядових повноважень, а тому контроль необхідний як засіб, за допомогою якого здійснюється правильне управління суспільним виробництвом [26, с. 34].

Як же контроль та нагляд співвідносяться з моніторингом? С.В. Шестак вважає, що контроль є родовим поняттям щодо таких термінів, як «нагляд», «аудит», «моніторинг», «контролінг», «ревізія», «цензура» [27, с. 28]. У них є спільні істотні ознаки (процедури спостереження, інформування, аналізу). Є й відмінності. Контроль і нагляд порівняно з моніторингом більшою мірою володіє керуючими і правоохоронними впливами.

Нагляд передбачає, як правило, офіційні перевірки діяльності органу державної влади або недержавної організації, а також певні адміністративно-правові санкції. А суттєвою ознакою моніторингу є його роль у підтримці потоку інформації і систематизації законодавства. Таким чином, можна сказати, що моніторинг співвідноситься і з контролем, і з наглядом, виступає як вид контрольної діяльності [25, с. 14].

Найдієвішим інструментом здійснення постійного спостереження за управлінськими процесами у сфері публічної влади в розвинутих країнах світу вважається моніторинг [28, с. 115]. У теорії соціального управління моніторинг розглядається як одна з найважливіших, порівняно самостійних ланок в управлінському циклі [29].

Під управлінським моніторингом розуміють процес систематичного відстеження та збирання даних про об'єкт управлінської діяльності як системи і зовнішні чинники, що впливають на нього, оброблення, збереження, використання і поширення отриманих результатів із метою ефективного впливу суб'єкта управління на об'єкт управління [30].

С.В. Пехарева зазначає, що всі ознаки контролю характерні для моніторингу, але на якісно новому рівні. Автор також підкреслює необхідність змістового перегляду функції контролю, переведення його з позицій жорсткого контролюючого засобу, який здійснює одноосібно керівник, на позиції передачі відстеження своєї діяльності безпосередньо підлеглим. Сутністю контролю є забезпечення досягнення мети організації на підставі отриманої інформації у вигляді зворотного зв'язку. Аналізуючи визначення контролю, яке пропонує А.Н. Майоров, за якого процес контролю складається з установа стандарту, вимірів досягнутих результатів, порівняння стандарту з досягнутим параметром і коректування, за потреби, перебігу робіт [31, с. 59], вона доходить висновку, що це визначення контролю майже повністю ідентичне сучасному розумінню поняття «моніторинг» [32, с. 144].

На необхідності відмежування понять моніторинг та контроль у системі державного та регіонального управління наголошує І.В. Валентюк, яка зазначає: «Попри схожість окремих елементів, функції та принципи їх відрізняються, що вкотре доводить самостійність і змістовність понять «моніторинг» та «контроль»» [33, с. 73].

На думку А.В. Нестерова, владний адміністративний контроль (нагляд, моніторинг) належить до владних адміністративних функцій, тому вони мають розглядатися з функціональної точки зору. Функція владного нагляду і/або владного моніторингу відрізняється від владного контролю тільки заходами впливу. Він зазначає, що у процесі нагляду орган виконавчої влади (служба), що виконує функцію нагляду, може оформити припис керуючому органу суб'єкта, який порушив законодавство, усунути дефекти. При цьому можливий тільки непрямий вплив. Щодо функції владного моніторингу, то він має на увазі застосування відомчих регламентуючих заходів впливу, тобто зміну адміністративного регламенту в підвідомчій сфері з метою впливу на конкретні негативні ситуації, які виникають. Це пов'язано з тим, що під час проведення моніторингу відсутні можливості прямого і/або непрямого впливу на негативну ситуацію [34, с. 11].

А.А. Акмалова та Д.В. Капіцина пропонують затвердити за поняттям «правовий контроль» родові ознаки, а «нагляд» і «моніторинг» вважати видовими поняттями. Вони зазначають, що правовий контроль, як система і цілісний процес, виявляється і в такому традиційному вигляді, як нагляд, і в більш новому вигляді – як моніторинг. Останній застосовує такі інструменти, як досье закону (законопроект), експеримент, експертні оцінки, публічні консультації, єдині інформаційні мережі, демонстрацію результатів. При цьому зберігаються можливості використання моніторингу як методу, форми, інструменту правового контролю (нагляду) поряд з іншими формами і методами (перевіркою законності діяльності, видачею приписів, оцінкою ефективності правового регулювання, правовою експертизою, накладенням санкцій та ін.) [25, с. 15].

Організований належним чином моніторинг суспільних процесів має розв'язати проблему забезпечення контролю необхідною та достатньою інформацією. Ефективність контролю завжди пов'язана з якістю та повнотою його інформаційно-аналітичного забезпечення [1, с. 450]. Загальною метою контролю, нагляду та/або моніторингу є владний облік (виявлення) відхилень конкретної ситуації від критеріїв законодавства, правова (юридична) діагностика (кваліфікація) правопорушень і заходи щодо їх усунення [34, с. 12].

Власне моніторинг дає змогу забезпечити тільки одну з основних стадій контролю, оскільки він дає змогу своєчасно відстежити факти відхилення від визначених

цілей. Наступною стадією контролю є порівняння отриманих результатів та визначення ступеню їх відхилення від запланованих. В залежності від такого відхилення, як правило, приймається рішення щодо корегування або поставлених цілей, або шляхів та дій з їх досягнення. Актуальними завданнями підвищення ефективності контролю у сфері державного управління є удосконалення технологій зворотного зв'язку відповідних процесів, а саме: встановлення стандартів, здійснення моніторингу, оцінювання результатів, коригування управління – цілей, вибору напрямів та планів дій, визначення технологій та методології, зміни відносин відповідальності [35, с. 83–84].

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що в теорії державного управління закріпились такі функції, як контроль, нагляд та моніторинг. Якщо контроль і нагляд є досить поширеними явищами, то моніторинг ще не отримав такої популярності. Проте останнім часом він дедалі частіше згадується як у працях науковців, так і в нормативних правових актах. Це дає підставу для подальшого його дослідження як окремої функції державного управління. Оскільки більшість правників ототожнює його з контролем або говорить про близьку схожість цих категорій, то відбувається підміна понять. Тому вважаємо за необхідне наголосити на тому, що моніторинг може виступати як вид контрольної діяльності, але його ознаки дають змогу відмежовувати поняття «моніторинг» від схожих категорій «контроль» та «нагляд».

### Список використаних джерел:

1. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
2. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання [Текст]: автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2015. 23 с.
3. Державне управління (Основи теорії державного управління): [навчальний посібник у трьох частинах] / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. 2013. 268 с.
4. Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
5. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуї. Х.: Право, 2010. 624 с.
6. Кравцова Т.М. Дослідження видів функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко. Форум права. 2011. № 1. С. 522–527. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11ktmdud.pdf>
7. Нестеров А.В. Философия контроля, надзора и мониторинга. Компетентность. 2005. № 3. С. 3–13.
8. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 4: Н–П. 720 с.
9. Розенберг Д.М. Бизнес и менеджмент = Dictionary of Business and Manadement: терминологич. словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. 463 с.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і В27 голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
11. Економічний енциклопедичний словник: у 2-х томах. Т. 1: «А» – «Н» / За ред. С.В. Мочерного. Львів: Світ, 2005. 616 с.
12. Економічна енциклопедія / Відповідальний редактор С.В. Мочерний. Київ: Видавничий центр «Академія». Т. 1. 2000. 864 с.
13. Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Норма, 2001. 688 с.

14. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д-Й. 744 с.
15. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.
16. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. Государство и право. 1993. № 2. С. 32–43.
17. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1: Загальна частина. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
18. Основы теории государства и права: Советское государственное право. М., 1990. С. 65.
19. Теория юридического процесса / под ред. и с предисл. В.М. Горшенев. Харьков: Вища шк., 1985. 192 с.
20. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період). Право України. 1997. № 5. С. 29–33.
21. Тюн В.М. Співвідношення контролю і нагляду правоохоронних органів у сфері охорони природи. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 6-1(2). С. 144–147.
22. Шморгун О.С. Контроль і нагляд як важливі складові діяльності органів публічного управління. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2008. Вип. 19. С. 145–151.
23. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
24. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2016. 480 с.
25. Акмалова А.А. Мониторинг как вид правового контроля в системе государственного и муниципального управления / А.А. Акмалова, Д.В. Капицына. Ars administrandi (Искусство управления). 2012. № 2. С. 13–26.
26. Грицаенко Л. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 2. С. 34–38.
27. Шестак С.В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Х., 2009. 199 с.
28. Оболенський О., Обушна Н. Аудит, контроль і моніторинг у системі публічного управління. Збірник наукових праць. 2014. Вип. 41 «Ефективність державного управління». С. 115–124.
29. Єльнікова Г.В. Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні: моногр. К.: ДАККО, 1999. 303 с.
30. Галіцин В.К. Системи моніторингу: Навчальний посібник / В.К. Галіцин, О.П. Суслов, Н. К. Самченко. К.: КНЕУ, 2015. 409 с.
31. Майоров А.Н. Мониторинг и проблемы информационного обеспечения управления образованием. Школьные технологии. 1999. № 1–2. С. 58–60.
32. Пехарева С. Моніторинг як функція управління освітнім процесом дошкільного навчального закладу. Людинознавчі студії. Педагогіка. 2013. Вип. 27. С. 139–152.
33. Валентюк І.В. Зарубіжний та вітчизняний досвід впровадження технологій моніторингу й контролю в процесі соціально-економічного розвитку регіонів. Інвестиції: практика та досвід. 2009. № 23. С. 70–73.
34. Нестеров А.В. Еще раз о властном контроле и надзоре. Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 10–12.
35. Бакуменко В.Д., Усаченко Л.М., Червякова О.В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, О.В. Червякова; за заг. ред. Л.М. Усаченко. К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.