УДК 342.9.35
DOI: 10.31733/2078-3566-2019-3-86-91

Собакарь А. О. ©
доктор юридичних наук, професор
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЯК ЗАСОБІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

На основі аналізу наукових, емпіричних та публіцистичних джерел з'ясовано сутність, зміст та особливості трактування державного контролю та адміністративного нагляду як важливих засобів публічного адміністрування, здійснено їх співвідношення (порівняння) з метою визначення спільних рис та відмінних ознак. Наголошено на недостатній увазі науковців до проблеми інтерпретації контролю та нагляду як засобів публічного адміністрування, розв'язання якої дозволить визначити ці явища як структурні елементи системи публічного адміністрування та надати їх повну характеристику.

Ключові слова: *державний контроль, адміністративний нагляд, законність, публічне адміністрування, співвідношення контролю та нагляду, форми контролю, форми нагляду.*

Постановка проблеми. Контрольно-наглядові засоби є дієвим інструментом у механізмі публічного адміністрування будь-якої сфери. Як стає зрозумілим з самої назви, в їх основі покладено здійснення контролю і нагляду у сфері публічного адміністрування спеціально уповноваженими на те суб'єктами з метою забезпечення законності і дисципліни, громадського правопорядку і безпеки, конституційних прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб в суспільстві. Така діяльність стає неможливою без використання можливостей контролю або нагляду як важливих засобів публічного адміністрування.

Саме контроль та нагляд є основними адміністративними засобами попередження, виявлення і припинення порушень законодавства, факторами, що дисциплінують поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері управління, так і в суспільстві взагалі. Це те, що робить «прозорими» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини [1, с. 4].

Одностайно визнаючи контроль і нагляд основними засобами забезпечення законності і дисципліни у сфері публічного адміністрування, їх застосування є однією з дискусійних тем в адміністративно-правовій доктрині. Зокрема, це стосується їх правової природи, визначення, співвідношення тощо. Одні вчені розглядають зазначені поняття як тотожні [2, с. 31], інші розмежовують, зазначаючи, що можливість втручання суб'єкта контролю в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта є основною підставою їх виокремлення [3, с. 196], деякі вчені нагляд розглядають як різновид, форму, елемент контролю [4, с. 19].

Попри те, що питанням здійснення контролю і нагляду в адміністративно-правовій доктрині приділено багато уваги в наукових доробках вчених, своєї актуальності вони не втрачають і сьогодні.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Сьогодні важко знайти дослідника проблем державно-управлінської діяльності, забезпечення законності і правопорядку, який би тією чи іншою мірою не розглядав цілі, завдання, функції і принципи контролю і нагляду, компетенцію контрольно-наглядових органів (вивченню цих питань присвячено роботи відомих вчених-адміністративістів: В.Б.Авер'янова, А.Б. Агапова, О.П. Альохіна, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, О. І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.А. Галагана, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, В.В. Зуй,

© Собакарь А.О., 2019
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7618-0031
aasobakar77@ukr.net

Р.В. Ігоніна, Д.П. Калаянова, Р.А. Калюжного, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, Р.В. Миронюка, С.О. Мосьондза, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Пєткова, С.В. Пєткова, Д. В. Приймаченка, Р.А. Сербина, А.О. Собакаря, М.М. Тищенка, О.І. Харитонової, О.С. Юніна та ін.). Часте оперування термінами «контроль» і «нагляд» створює ілюзію достатньої вивченості цих явищ. Разом з тим це далеко не так. Уже при першому ознайомленні з юридичною літературою виявляється, що серед учених немає навіть умовної одностайності щодо як визначення цих явищ, так і їх співвідношення.

Питання інтерпретації контролю та нагляду як засобів публічного адміністрування дотепер не отримали належної уваги в науці адміністративного права. Розв'язання цієї проблеми дозволить визначити контроль та нагляд як структурні елементи системи публічного адміністрування та надати їх повну характеристику.

Тому **метою** статті є з'ясування на основі аналізу наукових, емпіричних та публіцистичних джерел сутності, змісту та особливостей трактування контролю та нагляду як важливих засобів публічного адміністрування, їх співвідношення (порівняння) з метою визначення спільних рис та відмінних ознак.

Виклад основного матеріалу. Аналіз юридичної літератури свідчить, що наукова суперечка навколо понять контролю і нагляду існує досить тривалий час. У науці дані явища визначаються по-різному: засіб [5], форма [6, с. 35], функція [7, с. 180; 8, с. 38; 9, с. 244], стадія [10, с. 31, 288], явище [11], метод [12, с. 47-68], система [13, с. 214], спосіб [1, с. 59] тощо. При цьому спостерігається різноманіття дефініцій контролю і нагляду, багато в чому обумовлене тим, що той або інший підхід відображає не стільки прагнення дати універсальну формулу поняття контролю і нагляду, скільки є наслідком розгляду даного феномену через призму інтересів тієї або іншої науки – філософії, управління, політології, юриспруденції та ін.

З етимологічної точки зору контроль (від французького «controle») − «перевірка, а також постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду» [14, с. 286]. Французьке «controle», у свою чергу, утворилося від латинського «contra» − префікс, що означає «протидію», «протилежність» тому, що виражено в другій частині слова, наприклад, «контрреволюція», «контрманевр». У другій частині слова «контроль» міститься слово «роль» (від лат. «role»), тобто «міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь» [15, с. 255, 447]. «Ступінь участі в чомусь» як одне із варіантів тлумачення слова «контроль», слід розглядати як здійснення будь-якої дії. У цьому випадку у значенні слова «контроль», окрім «перевірки» або «нагляду з метою перевірки», випливає ще один зміст цього слова, який іноді не береться до уваги − протидія чомусь небажаному. У такому розумінні правильніше тлумачити слово «контроль» як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [1, с. 62].

«Контроль, − як зазначає О.Ф. Андрійко, − об'єктивна реальність розвитку соціальної системи. Він тією чи іншою мірою характерний для усякого суспільного ладу. Демократичні процеси, що відбуваються в усіх сферах нашого суспільства, починаючи із переосмислення ролі держави, кардинальних змін у структурі державної влади, в економіці, вносять зміни і у розуміння необхідності контролю як об'єктивного явища їх подальшого розвитку» [16, с. 49-53].

Соціальне призначення контролю полягає в тому, що він покликаний служити джерелом інформації про процеси, які відбуваються, умовою підтримки законності і дисципліни, порядку й організованості, охорони свободи і дотримання прав громадян. Контроль використовується як важливий засіб визначення правильності вирішення поставлених завдань, ступінь пізнання об'єктивних законів суспільного розвитку, використання при сприйнятті глобальних рішень певних природничих і суспільних наук.

На відміну від контролю «нагляд» розуміється як спостереження з метою перевірки [17, с. 318]. Призначення нагляду полягає у виявленні та попередженні правопорушень, усуненні їх наслідків та притягненні винних до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [5, с. 223-224].

У наукових роботах можна зустріти різні трактування поняття «нагляд». Так, на думку М.С. Студенікіної, нагляд − свого роду звужений контроль, однак звужений лише в сфері свого застосування [18, с. 25]. «Адміністративний нагляд, − писала вона, − є різ-

новидом надвідомчого контролю, представляє форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративно-владного характеру» [19, с. 20].

На думку Є. Старосцяка, адміністративний нагляд є різновидом надвідомчого контролю і визначає його як службову функцію щодо нагляду взагалі [4, с. 19]. З іншого боку, відомий вчений часів СРСР Ф.С. Разаренов, розглядаючи нагляд як основу діяльності органів внутрішніх справ, визначав його як систематичне спостереження органів управління за точним і неухильним виконанням загальнообов'язкових правил в цілях попередження, припинення їх порушень, виявлення і притягнення порушників до відповідальності або застосування до них заходів громадського впливу [20, с. 10].

При адміністративному нагляді суб'єкти публічного адміністрування здійснюють перевірку тільки за суворо встановленими законом питаннями, а ініціація таких дій (рішень) можлива лише у встановлених нормами права випадках і у відповідних процедурах. Отже, управлінський результат досягається не за рахунок того, що керований об'єкт виконує вимоги суб'єкта, що управляє, в межах ухвалюваних управлінських рішень і за допомогою відповідного коректування діяльності, а в результаті підтвердження наявного законного і безпечного режиму функціонування піднаглядного об'єкта.

При нагляді, на відміну від контролю, існує можливість оцінки відповідності діяльності керованого об'єкта певним вимогам норм з наявністю суворих юридичних санкцій за їх невиконання. Отже, нагляд як засіб публічного адміністрування має виняткову юридичну природу і суть, тоді як контроль може здійснюватися і за іншими підставами (неюридичними). Так, при контролі існує ширша дискреція повноважень і методів управлінського впливу, які не завжди закріплюються в правових нормах. Прикладом тому можуть служити різні наради вищих посадових осіб, коли віддаються ті або інші розпорядження розібратися в якому-небудь питанні, вирішити яку-небудь проблему. При нагляді всі розпорядження контролюючого характеру повинні бути окреслені в певну правову форму і здійснені з дотриманням чітко встановлених юридичних (адміністративних) процедур.

Нагляд як відмінний від контролю, інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і державної дисципліни у сфері адміністративно-правового регулювання є особливою специфічною формою діяльності відповідних державних органів, також спрямованою на систематичне спостереження і постійний нагляд за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їх рішень і дій нормам законодавства. На думку М.С. Студенікіної, нагляд – це свого роду звужений контроль, а відмінність між адміністративним наглядом і контролем виявляється в широті обхвату обстеженням сфери діяльності, а також у специфіці методів і правових форм впливу [19, с. 18].

У державно-правовій літературі поняття «контроль» розглядається в цілому як система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості та ефективності прийнятих ним управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог, сформульованих у цих рішеннях, усунення несприятливих наслідків їх виконання та інформування про них компетентних органів [13, с. 214].

Суть контролю полягає в перевірці і виявленні результатів діяльності об'єктів управлінських відносин, які отримують оцінку залежно від того, як виконується управлінське рішення, з метою визначення відхилення керованого об'єкта від заданих параметрів [4, с. 199]. У такому ракурсі нагляд виступає як самостійний специфічний напрям діяльності органів і посадових осіб управління.

При контролі головним завданням є проведення перевірки виконання управлінського рішення (внутрішній контроль) і перевірки виконання правових встановлень і доручень організаційно не підлеглими суб'єктами контрольної діяльності (зовнішній контроль). Нагляд як правовий інструмент сприяє досягненню належної (правомірної) поведінки всіх суб'єктів права (підприємств, установ, організацій, громадян) у певній галузі (сфері) адміністрування. Так, для держави, суспільства і громадян має важливе значення, щоб забезпечувалися безпека дорожнього руху, екологічна і пожежна безпека тощо. Це можливо лише шляхом правового впливу на ці об'єкти. Більш того, виконання вказаних завдань є безпосереднім обов'язком держави, за невиконання якої держава несе повну відповідальність перед суспільством, оскільки суспільство, у свою чергу, делегувало державі виконання даних повноважень, пов'язаних з публічним адмініструванням.

Тому в теоретико-правовому сенсі нагляд має принципові відмінності від контро-

лю (державного, судового, парламентського, громадського), оскільки в його основі лежить не перевірка виконавської діяльності, а інша управлінська діяльність − з нагляду над поведінкою суб'єкта управління, щоб останній не здійснював неправомірних дій, які можуть заподіяти шкоду суспільству та окремим громадянам.

Узагальнюючи викладене, можна дійти висновку, що неможливо дати вичерпну відповідь на питання щодо визначення меж розмежування термінів «контроль» та «нагляд». Адже підходів до визначення поняття «нагляд», як бачимо, теж дуже багато. Одні автори дотримуються думки, що наглядова діяльність є особливим видом контролю, який здійснюється в спеціальній сфері (або різновидом надвідомчого контролю). Інші взагалі відкидають наявність такого самостійного способу охорони, як адміністративний нагляд.

Вважаємо за доцільне у справі відмежування понять «контроль» та «нагляд» взяти за основу міркування В.М. Гаращука, що «втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності і є основною відзнакою контролю від нагляду» [1, с. 77-78].

Таким чином, теоретико-юридичне та філологічне тлумачення термінів «контроль» і «нагляд» недостатньо прояснює питання про їх суть. Проведений аналіз дозволяє дійти висновку, що сутність і призначення контролю полягає: у спостереженні за функціонуванням підконтрольних об'єктів, отриманні об'єктивної інформації про виконання ними правил і доручень, їх стан; у можливості втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контрольованого об’єкта; у застосуванні заходів запобігання і припинення порушень законності; у виявленні причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень; у самостійному застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності.

Найбільш характерні риси нагляду зводяться до такого: постійне, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю не підлеглих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності; оцінка діяльності піднаглядного об'єкта дається тільки з погляду законності, але не доцільності; в одних випадках наглядові органи мають право самі вирішити питання про притягнення винної особи до юридичної відповідальності, в інших – зобов'язані поставити питання про це перед компетентними органами (посадовими особами).

При розмежуванні цих двох понять основна проблема, на наш погляд, полягає в тому, що вчені беруть за основу різні критерії (чи то глибину контрольної діяльності, чи можливість відміни рішення підконтрольної структури тощо). У зв’язку з цим доцільно запропонувати такі критерії розмежування контролю та нагляду: глибина перевірочної діяльності (головний критерій); характер повноважень відповідних органів контролю і нагляду; положення, яке займає кожний з них в системі державних органів; наявність організаційної підлеглості суб’єктів контрольно-наглядової діяльності і підконтрольних або піднаглядних об’єктів.

Висновки. Таким чином, у сучасних умовах державний контроль відображає в першу чергу управлінський, організаційний аспект функціонування публічної адміністрації і по суті є інтегруючою, універсальною організаційно-правовою категорією, об'єднуючою різні види і форми перевірочної діяльності, а також різні форми реагування на виявлені порушення. Через це контроль охоплює як перевірку законності тих або інших дій і рішень посадових осіб, так і їх доцільність.

Безперечно, термін «контроль» трактується об’ємніше, повніше за «нагляд», оскільки він включає можливість не тільки наглядати, тобто спостерігати за законністю і ставити питання про усунення порушень, але і усувати їх своєю владою (відміна рішення). Як органічний елемент поточної діяльності контроль проводиться всіма суб’єктами публічного адміністрування незалежно від того, в якій галузі вони функціонують. Його зміст (на відміну від нагляду) є ширшим і включає спостереження за законністю, з'ясування того, що зроблене, а також втручання в оперативну (поточну) діяльність об'єкта, що перевіряється, відміну незаконних актів, розгляд скарг, накладення дисциплінарних стягнень і заохочення працівників.

Оскільки за функціональним призначенням контроль і нагляд є схожими, організаційні форми їх здійснення так само можуть співпадати (наприклад, цільові перевірки, інспектування), разом з тим правові форми нагляду є ширшими і різноманітнішими (наприклад, видача дозволів, ліцензій тощо).

Нагляд як важливий засіб публічного адміністрування відрізняється від контролю тим, що він є постійним, систематичним спостереженням спеціальних державних орга-

нів за діяльністю не підлеглих їм органів або з метою виявлення порушень законності. При цьому оцінка діяльності піднаглядного об'єкта дається тільки з погляду законності, але не доцільності. Тому при нагляді, на відміну від контролю, втручання в поточну адміністративно-господарську діяльність піднаглядного об'єкта не допускається.

Ще однією особливістю означених засобів публічного адміністрування є те, що у процесі контролю можуть застосовуватися заходи дисциплінарного впливу щодо винних осіб; в процесі ж адміністративного нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу до фізичних і юридичних осіб.

Бібліографічні посилання

1. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. … д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2003. 412 с.

2. Ромасько В.О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. … канд. юрид. наук 12.00.07. Х., 2010. 196 с.

3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

4. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. М.: Прогресс, 1965. 198 с.

5. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.

6. Горшенев В.Г. Контроль как правовая форма деятельности / В.Г. Горшенев, И.Б. Шахов. М.: Юрид. лит, 1986. 176 с.

7. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3-х т. / Ю.Н. Старилов. М.: Норма, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.

8. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.

9. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. пособ. для вузов. М.: Изд-во БЕК, 1996. 368 с.

10. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение. М.: Наука, 1972. 288 с.

11. Мелкадзе О.В. Контроль: информация, координация, эффективность. Тбилиси: Сабчота Сакартвело, 1986. 238 с.

12. Кейзеров Н.М. Власть и авторитет. М., 1973.

13. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

14. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН, Ин-т русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.

15. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1989. 620 с.

16. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава: міжвід. зб. наук. пр.* К.: Наук. думка, 1993. Вип. 4. С. 49-53.

17. Новий тлумачний словник української мови / уклад. В.В. Яременко, О.М Сліпушко. К.: Аконіт, 1999. 489 с.

18. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. 108 с.

19. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юрид. лит., 1974. 159 с.

20. Разаренов Ф.С. Административный надзор советской милиции: учеб. пособ. / Ф.С. Разаренов, С.И. Котюргин; М-во внутр. дел. М.: Учеб.-метод. пособ., 1979. 71 с.

Надійшла до редакції 05.09.2019

References

1. Harashchuk V.M. (2003) Teoretyko-pravovi problemy kontrolyu ta nahlyadu u derzhavnomu upravlinni [Theoretical and Legal Problems of Control and Supervision in Public Administration]: dys. … d-ra yuryd. nauk: spets. 12.00.07. KH [in Ukr.].

2. Romas′ko V.O. (2010) Derzhavnyy kontrol′ u sferi budivnytstva: administratyvno-pravovi zasady [State control in the field of construction: administrative and legal basis]: dys. … kand. yuryd. nauk 12.00.07. KH [in Ukr.].

3. Stetsenko S.H. (2007) Administratyvne pravo Ukrayiny [Administrative law of Ukraine]: navchal′nyy posibnyk. K.: Atika [in Ukr.].

4. Staros′tsyak E. (1965) Élementy nauki upravleniya [Elements of control science]. M.: Progress [in Russ.].

5. Administratyvne pravo Ukrayiny (2000) [Administrative law of Ukraine]: pidruch. dlya yuryd. vuziv i fak. / Yu.P. Bytyak, V.V. Bohuts′kyy, V.M. Harashchuk ta in.; za red. yu.P. Bytyaka. Kh.: Pravo [in Ukr.].

6. Gorshenev V.G. (1986) Kontrol′ kak pravovaya forma deyatel′nosti [Control as a legal form of activity] / V.G. Gorshenev, I.B. Shakhov. M.: Yur. Lit [in Russ.].

7. Starylov yu.N. (2002) Kurs obshchego administrativnogo prava [The course of general administrative law]: v 3-kh t. / Yu.N. Starilov. M.: Norma. T. 1: Istoriya. Nauka. Predmet. Normy. Sub″ekty [in Russ.].

8. Lazarev B.M. (1972) Kompetentsyya organov upravleniya [Management competence]. M.: Yur. lit. [in Russ.]

9. Bakhrakh D.N. (1996) Administrativnoye pravo [Administrative Law]: ucheb. posob. dlya vuzov. M.: Izd-vo BEK.

10. Tikhomirov Yu.A. (1972) Upravlencheskoe resheniye [Management decision]. M.: Nauka [in Russ.].

11. Melkadze O.V. (1986) Kontrol′: informatsyya, koordinatsyya, éffektivnost′ [Control: information, coordination, efficiency]. Tbilisi: Sabchota Sakartvelo [in Russ.].

12. Keyzerov N.M. (1973) Vlast′ i avtoritet [Power and authority]. M.: Nauka [in Russ.].

13. Malynovs′kyy V.Ya. (2000) Derzhavne upravlinnya [Public administration]: navchal′nyy posibnyk. Luts′k: Red.-vyd. vidd. «Vezha» Vol. derzh. un-tu im. Lesi Ukrayinky [in Ukr.].

14. Ozhehov S.I. Tolkovyy slovar′ russkoho yazyka: 80000 slov i frazeologicheskikh vyrazheniy (1999) [Interpretive Dictionary of the Russian Language: 80000 Words and Phraseological Expressions]/ S.I. Ozhehov, N.Yu. Shvedova; RAN, In-t russkoho yazyka im. V.V. Vinogradova. 4-e izd., dop. M.: Azbukovnik [in Russ.].

15. Slovar′ inostrannykh slov (1989) [Dictionary of foreign words]. 18-e izd., ster. M.: Rus. Yaz [in Russ.].

16. Andriyko O.F. (1993) Derzhavnyy kontrol′ i tendentsiyi yoho rozvytku v umovakh rynkovykh vidnosyn [State control and tendencies of its development in the conditions of market relations]. *Pravova derzhava: mizhvid. zb. nauk. pr.* K.: Nauk. dumka, 4, 49-53 [in Ukr.].

17. Novyy tlumachnyy slovnyk ukrayins′koyi movy (1999) [New Interpretative Dictionary of the Ukrainian Language]/ uklad. V.V. Yaremenko, O.M Slipushko. K.: Akonit [in Ukr.].

18. Studenikina M.S. (1987) Gosudarstvennyye inspektsii v SSSR [State inspections in the USSR]. M.: Yurid. lit. [in Russ.]

19. Studenikina M.S. (1974) Gosudarstvennyy kontrol′ v sfere upravleniya [State control in management]. M.: Yuryd. lyt. [in Russ.]

20. Razarenov F.S. (1979) Admynystratyvnyy nadzor sovet·skoy mylytsyy [Administrative supervision of the Soviet militia]: ucheb. posob. / F.S. Razarenov, S.I. Kotyurgin; M-vo vnutr. del. M.: Ucheb.-metod. posob. [in Russ.]

SUMMARY

Sobakar A.O. Relations between state control and administrative observation as a public administration means. In the article, on the basis of the analysis of scientific, empirical and journalistic sources, the essence, content and peculiarities of the interpretation of state control and administrative supervision as important means of public administration are clarified, their correlation (comparison) is performed in order to identify common features and distinguishing features. The lack of attention of scientists to the problem of interpreting control and supervision as a means of public administration has been emphasized, the solution of which will allow to identify these phenomena as structural elements of the public administration system and to give them a full description.

The author has concluded that it is impossible to give a comprehensive answer to the question of defining the boundaries between the terms "control" and "supervision". After all, there are too many approaches to defining “oversight”. Some authors believe that supervisory activity is a specific type of control exercised in a specific field (or a type of supervisory control). Others generally reject the existence of such a standalone method of protection as administrative surveillance.

It is emphasized that in the theoretical and legal sense, supervision has fundamental differences from control (state, judicial, parliamentary, public), since it is based not on the verification of executive activity, and other management activity - on the supervision of the behavior of the management entity, so that the latter did not engage in unlawful acts that could cause harm to society and to individual citizens.

In distinguishing the two concepts, the main problem is that scientists take as their basis different criteria (whether the depth of control activity, or the possibility of canceling the decision of the supervised structure, etc.). In this connection, the following criteria of separation of control and supervision are proposed: depth of verification activity (main criterion); the nature of the powers of the relevant control and oversight bodies; the position which each of them occupies in the system of state bodies; the presence of the organizational subordination of the entities of the supervisory activity and the controlled or supervised entities.

Keywords: *state control, administrative supervision, legality, public administration, correlation of control and supervision, forms of control, forms of supervision.*