

Вадим ПОЛОВНИКОВ,

кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

ВИКОРИСТАННЯ ПОНЯТЬ «УПРАВЛІННЯ» І «КЕРІВНИЦТВО» В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу змісту понять «управління» і «керівництво», висвітленню співвідношення цих понять між собою, правового регулювання їх використання в діяльності Державної прикордонної служби України. Констатовано, що діяльність керівників органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України повинна ґрунтуватись на правильному розумінні базових понять і здійснюватися на основі принципу правової визначеності, лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Встановлено, що сучасний стан правового регулювання управлінської діяльності потребує удосконалення, в тому числі за рахунок визначення термінів «управління» і «керівництво» в чинному законодавстві України.

***Ключові слова:** управління, керівництво, керівник, орган управління, правове регулювання, Державна прикордонна служба України*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах проведення адміністративної реформи, оптимізації структури і повноважень органів виконавчої влади, інших структурних та політичних перетворень в Україні гостро постають питання удосконалення державного управління, а також управління у такій специфічній його галузі як охорона та захист державного кордону (далі – ДК) України.

Управлінська діяльність суб'єктів в цій галузі має певні особливості і передбачає, у тому числі, управління службовою діяльністю державних правоохоронних органів і військових формувань України, що забезпечують виконання Українською державою своїх функцій щодо забезпечення національної безпеки України. Здійснення якісного управління службовою діяльністю Державної прикордонної служби (далі – ДПС) України не можливе без його належного правового регулювання і правильного використання її керівним складом базових понять як на теоретичному рівні, так і на практиці.

Разом з тим, і на сьогодні, ще існує різне розуміння керівниками органів (підрозділів) ДПС України значення і змісту понять «управління» і «керівництво».

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. До проблематики управління та повноважень відповідних державних органів, посадових і службових осіб, на які покладено здійснення функцій управління, вже доволі давно прикуто увагу науковців. Науково-теоретичне підґрунтя для написання статті склали наукові праці у галузі адміністративного права, військових наук та державного управління і, перш за все, праці таких вчених як Ю. П. Битяк, С. Т. Гончарук, В. В. Залож, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. В. Конопльов, Г. І. Леліков, М. М. Литвин, С. П. Мосов, Н. Р. Нижник, Б. М. Олексієнко, В. Г. Пилипчук, Г. О. Пономаренко, В. М. Серватюк, А. С. Сіцинський та ін.

Сутність понять «управління» і «керівництво» та їх застосування у державному управлінні вивчали Н. Р. Нижник, Г. І. Леліков і С. П. Мосов [1], співвідношення понять «управління» та «керівництво» в органах державної влади розглядалось А. С. Сіцинським [2], співвідношення категорій «управління», «менеджмент» і «керівництво» досліджувалось також багатьма іншими авторами. Разом з тим, окремого аналізу змісту понять «управління» і «керівництво» в діяльності ДПС України не проводилось. Як наслідок, розробка цих питань на сьогодні є надзвичайно актуальною.

Грунтуючись на нормах Конституції України, якими визначено, що посадові особи органів державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19) [3], можна ствердно зазначити, що це повною мірою стосується посадових і службових осіб ДПС України.

В умовах сьогодення відбуваються істотні зміни в організаційно-штатній структурі ДПС України, які призводять до змін у повноваженнях керівників різних структурних ланок, їх ролі і місця в системі управління службовою діяльністю органів (підрозділів) ДПС України. Ці обставини визначають

необхідність чіткого визначення їх функцій у сфері управлінської діяльності, особливо з урахуванням того, що ДПС України є правоохоронним органом спеціального призначення і, в той же час, професійною військовою організацією – військовим формуванням, створеним відповідно до законів України, на яке поширюється дія статутів Збройних Сил (далі – ЗС) України і, відповідно, має ієрархічну структуру. Правильне розуміння керівниками органів (підрозділів) ДПС України своїх повноважень у здійсненні управління є запорукою дотримання принципу законності в їх діяльності.

Метою даної статті є висвітлення результатів аналізу змісту понять «управління» і «керівництво», їх співвідношення між собою, проблемних питань правового регулювання їх використання в діяльності ДПС України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яке соціальне явище, і управління теж, можна вивчати з позицій різних наук – філософії, соціології, історії, політології, юриспруденції тощо. Згідно з юридичною енциклопедією, управління – це функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування [4, с. 218].

В нашому випадку мова йде про суспільні відносини, які виникають між суб'єктами і об'єктами управління в цілому і ДПС України зокрема, у процесі управління службовою діяльністю органів (підрозділів) ДПС України, її особового складу. Для того, щоб такі відносини відповідали вимогам чинного законодавства України, вони повинні бути належним чином регламентовані. Разом з тим, визначення понять «управління» і «керівництво», різницю між ними розглядають лише на теоретичному рівні у науковій і навчальній літературі. В чинному законодавстві України визначень цих термінів не має.

Так, в нормах Конституції України використовуються обидва терміни, і «управління» і «керівництво». Поняття «управління» використовується в тих положеннях, де йдеться про те, що: громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ч. 1 ст. 38), Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності (п. 5 ст. 116), до відання

Автономної Республіки Крим належить управління майном, що їй належить (п. 5 ст. 138), питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад (ч. 5 ст. 140). Поняття «керівництво» – в тих випадках, коли йдеться про те, що Президент України здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави (п. 3 ст. 106), здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ст. 106), прокуратура здійснює організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням (п. 2 ст. 131-¹) [3].

Якщо суб'єктами здійснення управління є громадяни, Кабінет міністрів, Автономна Республіка Крим, міські ради, то право здійснювати керівництво покладається на одну особу – Президента України, конкретного прокурора. Це, на нашу думку, має важливе значення для розуміння змісту цих понять.

В Законі України «Про Державну прикордонну службу України» терміни «управління» і «керівництво», з точки зору розуміння цих понять як дії (діяльності), вживаються лише декілька разів. Термін «управління» – з тієї позиції, що Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони ДК, здійснює управління ДПС України (ч. 1 ст. 7) і коли йдеться про право цього центрального органу на оперативне управління майном, закріпленим за ним (ч. 2 ст. 28). Термін «керівництво» – відносно того, що керівництво ДПС України та діяльністю цього центрального органу здійснює Голова ДПС України (ч. 1 ст. 8) [5].

Тобто, «управління» ДПС України здійснює Центральний орган виконавчої влади, а «керівництво» ДПС України і Центральним органом виконавчої влади – Голова ДПС України. Фактично, на рівні закону визначено те, що «управління» здійснює «орган», а «керівництво» – одна особа. В цьому, на нашу думку, і повинна полягати головна відмінність між цими поняттями.

В ретроспективі, у п. 3 Положення про Державний комітет у справах охорони ДК України, введеного в дію розпорядженням Президента України від 01.12.1992 р. №191/92-рп (втрата чинності 14.09.2000), серед його основних завдань визначено «управління» Прикордонними військами України. В цьому ж

Положенні, у редакції 2000 р., введеному в дію Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1071/2000 (втрата чинності 04.08.2003), замість «управління» у відповідному змісті використано словосполучення «безпосереднє керівництво» Прикордонними військами України.

Після створення ДПС України у п. 3 Положення про Адміністрацію ДПС України, введеного в дію Указом Президента України від 04.08.2003 р. №797/2003 (втрата чинності 06.04.2011), серед її основних завдань знову визначено «здійснення управління ДПС України», а також «управління» територіальними та іншими органами. У п. 3 нової редакції цього Положення, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 399/2011, словосполучення «здійснення управління ДПС України» у відповідному тексті відсутнє, йдеться лише про «здійснення управління» територіальними органами, тощо. Пункт 3 Положення про Адміністрацію ДПС України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 533, який визначає її завдання, також містить текст такого змісту: «здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, Морською охороною, органами охорони ДК, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами». Відповідно, в двох чинних Положеннях використовується поняття «управління».

Цікавим є те, що на «керівництво та управління у сфері охорони ДК України», починаючи з 2002 року, передбачалось виділення Державному комітету у справах охорони ДК, а потім і Адміністрації ДПС України, коштів за окремим найменуванням видатків Державного бюджету відповідно до їх розподілу на рік [6].

Щодо мовного значення цих понять, то згідно з тлумачними словниками сучасної української мови управління – дія зі знач. управляти означає: 1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати. 2. Спрямувати хід, перебіг якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [7, с. 1511; 8, с. 624–625]. Управління – те саме, що керування [9, с. 881]. Керування – дія зі знач. керувати – спрямувати процес,

впливати на розвиток, стан чого-н.; бути на чолі когось, чогось; давати вказівки; розпоряджатися [9, с. 395]. Керувати – спрямовувати процес, впливати на розвиток, стан чого-н.; спрямовувати, направляти що-небудь кудись, до чогось; спрямовувати діяльність кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; давати вказівки; розпоряджатися, старшувати, верховодити, правувати, порядкувати, начальникувати; спрямовувати чий-небудь учинки, дії; зумовлювати дії, вчинки чий-небудь [10, с. 828].

Такі визначення фактично ототожнюють ці поняття і не вносять ясність у розуміння їх сутності і юридичного значення. Труднощі виникають і у зв'язку з перекладом цих слів із інших мов. В закордонній практиці вживаються поняття «Governance» і «Management». Українською мовою їх перекладають як «керівництво» і «управління». Інколи «Governance» перекладають як «корпоративне управління», а поняття керівництво – як адміністрування, тощо.

Згідно з словником іншомовних слів, адміністрування (від лат. *administro* – керую) – 1) Управління, завідування. 2) В негативному смислі – управління, здійснюване лише шляхом наказів і розпоряджень, ігнорування в справі керівництва виховної і роз'яснювальної роботи [11, с. 23].

Відповідно, мовні тлумачення цих понять не дають однозначної і єдиної відповіді на питання щодо їх співвідношення. Разом з тим, професійне використання цих термінів передбачає необхідність чіткого обґрунтування і уточнення як їхніх наукових визначень, так і конкретного практичного застосування. Зокрема, результати аналізу законодавчих актів України і інших джерел свідчить про те, що існують такі погляди на співвідношення цих понять: 1) вони ототожнюються як синоніми; 2) «керівництво» розглядається як складова (одна із функцій) «управління»; 3) вони вважаються різними поняттями, які мають істотні відмінності, тощо.

Всіх керівників ДПС України можна умовно поділити на керівників органів (Голова ДПС України, керівники розвідувального органу, територіальних органів, органів охорони ДК та інших органів) і керівників підрозділів (груп, секторів, відділень, відділів, управлінь, департаментів, а

також підрозділів низової ланки). Підрозділи, як правило, входять до складу органів ДПС України і є їх структурними ланками. Зміст управлінської діяльності в ДПС України залежить від того, чи здійснюється керівництво безпосередньо керівником одноосібно, чи у нього у підпорядкуванні є органи управління, за допомогою яких, в т. ч. шляхом делегування їм своїх повноважень, здійснюється управління підпорядкованими органами (підрозділами). Керівники органів ДПС України, наприклад, мають можливість використовувати в управлінні колегіальні (колегії, атестаційні комісії) та дорадчі (Ради ветеранів, засідання командування, офіцерські зібрання тощо) органи.

Колегіальні органи – організаційно і юридично оформлені групи осіб, яким належить пріоритет у прийнятті рішень за всіма питаннями компетенції цих органів. У колегіальних органах рішення обговорюються і приймаються на засіданнях більшістю їх членів. Як правило, це пов'язано з обсягом їх компетенції, яка стосується багатьох галузей та функцій державного управління. Колегіальність дозволяє вирішувати найбільш складні питання з використанням досвіду фахівців. Але і в цих органах колегіальність доповнюється єдиноначальністю керівників, які особисто вирішують деякі оперативні організаційні питання діяльності очолюваного ними органу [12, с. 80].

В системі ДПС України є і інші органи управління – це оперативно-чергова служба, Центри управління службою всієї вертикалі ДПС України, тощо. Відповідно, здійснення управління в ДПС України не можливе без використання керівниками її органів (підрозділів), які, за своїм правовим статусом є військовослужбовцями і, відповідно, командирами (начальниками), певних актів управління, які характерні, перш за все, для військового керівництва (командування).

Особливістю військової організації (структури) є те, що це утворення, де взаємини будуються на принципі єдиноначальності, статутних правилах взаємовідносин і забезпечуються підвищеним ступенем відповідальності

військовослужбовців за порушення встановленого порядку несення військової служби (військові злочини) згідно з ст. ст. 401–435 Кримінального кодексу України, у т. ч. за порушення статутних правил несення прикордонної служби, відповідно до статті 419 цього кодексу [13].

Принцип єдиноначальності є одним із принципів будівництва і керівництва у всіх військових формуваннях України і полягає в: наділенні командира (начальника) всією повнотою розпорядчої влади стосовно підлеглих і покладенні на нього персональної відповідальності перед державою за всі сторони життя та діяльності військової частини, підрозділу і кожного військовослужбовця; наданні командирові (начальникові) права одноособово приймати рішення, віддавати накази; забезпеченні виконання зазначених рішень (наказів), виходячи із всебічної оцінки обстановки та керуючись вимогами законів і статутів Збройних сил (далі – ЗС) України [14].

На чолі єдиноначального органу стоїть одна особа – керівник, який має право особисто приймати рішення з усіх основних питань компетенції цього органу. Єдиноначальність забезпечує оперативність керівництва, використання індивідуальних здібностей та досвіду керівників і водночас підвищує їх персональну відповідальність, оскільки на особу керівника лягає відповідальність за діяльність усього органу управління. До єдиноначальних належить більшість органів виконавчої влади. Проте в єдиноначальних органах виконавчої влади єдиноначальність поєднується з колегіальністю. Рішення колегій втілюються у життя, як правило, наказами (розпорядженнями) керівника єдиноначального органу [12, с. 79].

Поняття «управління» в Статутах ЗС України, зокрема в Статуті внутрішньої служби, вживається в таких словосполученнях: «приховане управління військами»; «управління вогнем», «автоматизована система управління»; «організація і підтримання управління підрозділами»; «організація управління» і т. ін. В Стройовому статуті – в словосполученнях: «управління строем», «управління машиною». Поняття «керівництво» в Статутах ЗС України вживається в тих випадках, коли мова йде про те, що:

«внутрішньою службою у військових частинах та підрозділах керують їх командири», «керівництво гарнізонною службою та службою гарнізонних варт ... здійснює начальник гарнізону», а також в словосполученнях: «керівництво роботами», «керівництво прибиранням», тощо [13].

Згідно з радянською воєнною енциклопедією управління військами (силами) – діяльність з підтримання бойової готовності військ (сил), підготовці операцій і бойових дій і керівництву ними (*виділено нами – В. П.*) при виконанні поставлених завдань. Процес управління включає: безперервне добування, збір, вивчення, відображення і аналіз даних про обстановку; прийняття рішення; доведення завдань до підпорядкованих військ (сил); планування операції (бойових дій); організацію і підтримання взаємодії; підготовку військ (сил) і штабів до бойових дій і безпосереднє керівництво ними (*виділено нами – В. П.*); організацію і проведення заходів з політичної роботи і всіх видів забезпечення бойових дій; організацію контролю і допомоги підпорядкованим командувачам, командирам, штабам, військам (силам). Управління військами здійснюється згідно з наказами, директивами, вказівками, розпорядженнями вище стоячих командирів і начальників. Основу управління військами (силами) складає рішення командувача (командира, начальника) і організація його виконання. Відповідно до рішення планується операція (бій), організується і здійснюється підготовка військ (сил) до бойових дій і виконання всіх інших заходів з управління військами при підготовці і в ході бойових дій [15, с. 203–204].

Дещо по іншому поняття «управління» визначає Велика радянська енциклопедія. В ній зазначається, що управління військами (в бою і операції) – постійна діяльність командира, пов'язана з організацією, підготовкою і веденням бойових дій підпорядкованих йому військ. Управління військами включає: прийняття командиром рішень і швидке доведення їх до військ, організацію і безперервне підтримання тактичної і оперативної взаємодії військ, всебічне забезпечення їх в бою і операції, контроль за виконанням прийнятих рішень, збереження стійкого зв'язку з підпорядкованими військами і

переборювання всіх труднощів при виконанні завдань. Рішення командира зазвичай оформляється у вигляді бойового наказу, в якому визначаються: загальні завдання (найближчі і подальші), завдання підпорядкованих частин (з'єднань), смуги їх дій, заходи бойового і матеріального забезпечення, порядок управління і взаємодії, способи зв'язку і т. ін [16, с. 258].

Тобто, такі визначення поняття «управління військами» дають можливість розглядати «керівництво» основою «управління», як діяльність конкретної особи – командира, яка включає організацію прийняття й виконання рішення, безпосереднє керівництво процесом його виконання, тощо. Управління, на відміну від керівництва, узагальнює весь комплекс заходів з організації діяльності військ, підтримання їх готовності до виконання завдань, забезпечення, виконання цих завдань, тощо. Можна зробити висновок про те, що керівництво ДПС України, діяльністю її окремої військової частини, органу (підрозділу) і кожного військовослужбовця (службовця, працівника), є одноосібною діяльністю командира (начальника) – керівника органу (підрозділу), який приймає рішення, ставить завдання, несе відповідальність за результати службової діяльності всіх своїх підлеглих.

Керівництво є окремим випадком управління. Його відмінності в тому, що воно: обмежується дією на людей (підлеглих); передбачає взаємодію керівника з підлеглими; покликане спрямувати чиюсь діяльність відповідно до намірів керівника. Отже, керівництво – це довільний (цілеспрямований) вплив на підлеглих людей і їх спільноти, який призводить до їхньої усвідомленої і активної поведінки і діяльності, відповідно намірам керівника. Керівництво можна назвати управлінням, але далеко не всяке управління є керівництвом [17].

З урахуванням вищезазначеного, можна погодитись з думкою В. В. Заложа, який визначає, що керівництво оперативно-службовою діяльністю – цілеспрямована робота начальника органу (підрозділу)... [18, с. 493]. Управління оперативно-службовою діяльністю, на його думку, – цілеспрямована діяльність начальників та органів управління ... [18, с. 499].

У зв'язку з цим, необхідним є внесення змін в відомчі правові акти, зокрема до Положення про орган охорони ДК ДПС України, затвердженого Наказом Адміністрації ДПС України від 17.10.2003 р. № 173, ст. 5 якого визначено, що орган охорони ДК відповідно до покладених основних завдань: здійснює керівництво оперативно-службовою діяльністю підпорядкованих підрозділів (п. 2). Коректним, на нашу думку, було би покладання завдання щодо здійснення керівництва на керівника (начальника) цього органу, тощо.

Разом з тим, є і інші погляди на співвідношення понять «управління» і «керівництво». На думку Лінди Борн, коли мова йде про «керівництво», його дуже часто плутають з «управлінням» («management»). Це розповсюджена помилка. В самому загальному вигляді, різницю між цими поняттями можна описати так: «керівництво» фокусується на створенні організаційного середовища, в якому «управління» зможе ефективно функціонувати, а також на підтриманні цього середовища на необхідному рівні. Низький рівень «керівництва» призводить до неякісного «управління». Керівництво, на її думку, в першу чергу, фокусується на балансуванні інтересів зацікавлених сторін організації. Серед основних функцій керівництва вона виділяє такі: G1 – визначення цілей організації; G2 – визначення цінностей організації; G3 – визначення культури організації; G4 – створення і впровадження моделі керівництва в організації; G5 – забезпечення відповідальності менеджменту; G6 – забезпечення злагодженості роботи організації.

Управління, стверджує вона, і його функції спрямовані на досягнення цілей організації в рамках встановленої керівництвом моделі і методології. Посилаючись на Анрі Файоля, який у своїй книзі «Загальне і промислове управління» 1916 року виділив 5 функцій управління: M1 – прогнозування і планування; M2 – організація роботи; M3 – командування і лідерство; M4 – координація роботи; M5 – контроль роботи (за допомогою зворотного зв'язку), Лінда Борн, ілюструє взаємовідносини між функціями керівництва і управління на малюнку 1. На її думку, функції управління мають ієрархічну структуру (M2 слідує за M1), мають входи від незалежних функцій керівництва

(G1-G5 впливають на M1 і M2) і мають виходи до незалежних функцій керівництва (M5 впливає на G5 і G6).

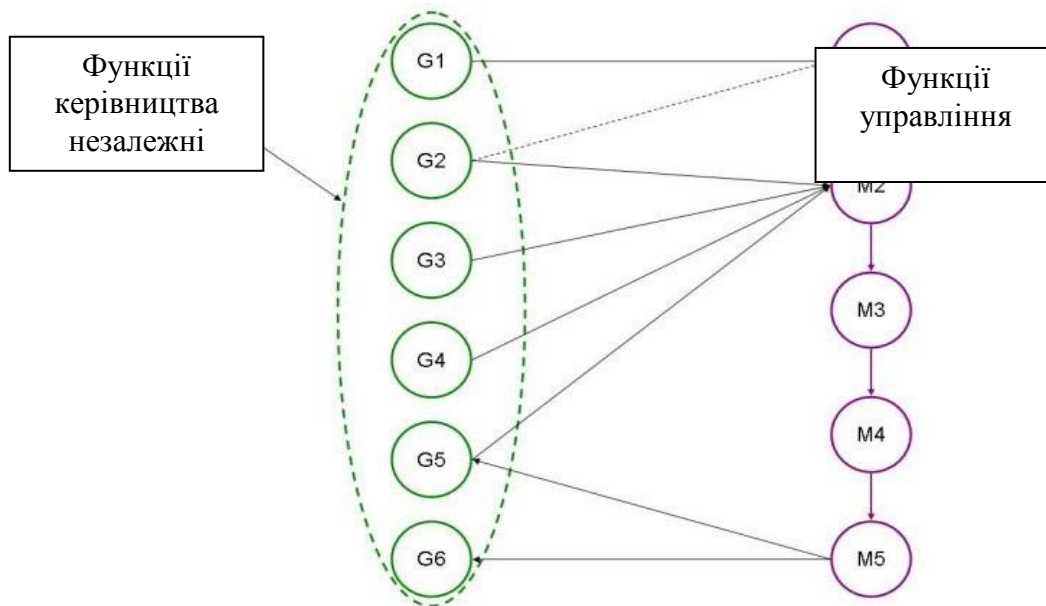


Схема взаємозв'язків між функціями керівництва і управління

Завдання багатьох великих організацій, продовжує вона, – сформувати ефективну модель керівництва для того, щоб вона формувала і забезпечувала ефективну роботу функцій управління, і уникнути проблем на низовому рівні (проектів і програм) із-за неефективності високого рівня функцій керівництва. Але для цього, в першу чергу, необхідно зрозуміти, що проблема саме в неякісній реалізації функцій керівництва. Діагностувати проблему на такому високому рівні не просто, адже результати діяльності, на перший погляд, не напряму залежать від керівництва. Причини невдач часто шукають в управлінні, а не в керівництві [19].

Такий підхід на нашу думку є цікавим, але, зважаючи на те, що він є характерним більше для цивільних, в тому числі, приватних організацій економічної сфери, діяльність яких спрямована на отримання прибутку, він не може повною мірою стосуватись військового формування (державної військової організації).

Тобто, інтерпретуючи цей погляд до діяльності ДПС України, можна відзначити, що вищий керівник (Голова ДПС України), реалізує на практиці

такі функції керівництва як: визначення цілей, цінностей і культури в ДПС України; створення і впровадження моделі керівництва в організаційній структурі ДПС України; забезпечення відповідальності керівників органів (підрозділів); забезпечення злагодженості в діяльності органів (підрозділів) ДПС України. По суті це передбачає, в тому числі, створення органів управління, призначення посадових осіб (керівників), тощо. Все це здійснюється в рамках участі конкретної посадової особи в управлінні відповідно до її повноважень. Тією чи іншою мірою це стосується і керівників середньої та низової ланок, які реалізують відповідну функцію управління – керівництво (командування) в межах своєї компетенції. Цим вони створюють організаційне середовище, в якому «управління» зможе ефективно функціонувати, а також підтримують це середовище на необхідному рівні, забезпечують процес виконання завдань та прийнятих рішень. Фактично ми маємо тісний взаємозв'язок між управлінням і керівництвом, які доповнюють одне одного за рахунок поєднання колективних і індивідуальних форм управління і відповідного впливу на підпорядковані об'єкти.

Ми дотримуємося тієї точки зору, що основний критерій визнання службової особи керівником і здійснення ним керівництва є наявність у нього юридично закріплених повноважень. При цьому, ми не акцентуємо увагу на тому, формально чи реально (добросовісно) він виконує свої обов'язки. Якщо керівництво здійснюється виключно посадовими особами (керівниками), то управління – більш широким колом службових осіб, які можуть входити до складу органів управління або не мати безпосереднього відношення до них, але своїми діями здійснювати функції управління.

Нормами Кримінального Кодексу України, наприклад, з точки зору дії, використовується лише поняття «керівництво», зокрема, для визначення осудності особи (ч. 1 ст. 19) у випадках, коли вона могла усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними. «Керівництво» є також однією із кваліфікуючих ознак для віднесення співучасника злочину до категорії

«організатора», коли ця особа організувала вчинення злочину (злочинів) або керувала його (їх) підготовкою чи вчиненням (ч. 3 ст. 27), тощо [19].

Відповідно до Науково-практичного коментарю Кримінального кодексу України, керування організованою групою чи злочинною організацією – це керування діяльністю злочинного угруповання, забезпечення функціонування, реалізація його цілей і завдань. Керування, може здійснюватися у формі: віддання наказів, розпоряджень, доручень, проведення інструктажів, організації звітів про виконання тих чи інших дій, прийняття рішень про застосування заходів впливу щодо членів об'єднання за невиконання доручень керівництва або порушення прийнятих у ньому правил поведінки, координації дій між співучасниками, організаційної діяльності щодо приховування злочину і злочинців, тощо [20, с. 88–89].

Таким чином, результати аналізу змісту понять «управління» і «керівництво», перш за все, в діяльності ДПС України, дають можливість виділити різницю між ними за окремими ознаками (див. таблицю).

Таблиця

**Ознаки, що розрізняють «управління» і «керівництво»
в діяльності ДПС України**

Складові ознак	Зміст ознак, характерних для	
	управління	керівництва
суб'єкт	підсистема, яка управляє (органи управління)	керівник органу (підрозділу)
об'єкт	підсистеми, якими управляють (органи, підрозділи)	підлеглі керівника органу (підрозділу)
функції	прогнозування і планування; організація роботи; командування і лідерство; координація роботи; контроль роботи	визначення цілей, цінностей і культури; створення і впровадження моделі керівництва; забезпечення відповідальності керівників органів (підрозділів); забезпечення злагодженості в діяльності органів (підрозділів)
мета	забезпечення діяльності щодо виконання завдань, покладених на органи (підрозділи) ДПС України	забезпечення процесу виконання завдань, покладених на підлеглих
вплив на об'єкт	загальний комплексний	персоніфікований
характер впливу на об'єкт	організаційний, виконавчий, розпорядчий	владний
основа функціонування	універсальна	професійна

Висновки. Отже, особливості використання понять «управління» і «керівництво» в діяльності ДПС України обумовлюються її правовим статусом як військового формування, яке має ієрархічну структуру й відносини в якому будуються на основі принципу єдиноначальності. Керівництво завжди стосується діяльності керівника, в управлінні ж задіяне більш широке коло осіб – керівники, органи управління (в т. ч. штаби), колегіальні і дорадчі органи, службові особи. Якщо управління стосується діяльності, то керівництво – процесу її здійснення. Колективність управління не знімає персональної відповідальності керівника за керівництво дорученою йому справою.

Виявлені проблемні питання правового регулювання використання понять «управління» та «керівництво» в діяльності ДПС України потребують вирішення, перш за все, за рахунок визначення цих термінів у законодавстві України. Зокрема нами пропонуються такі визначення понять:

управління службовою діяльністю органу (підрозділу) ДПС України – це цілеспрямоване здійснення керівниками й органами управління згідно з нормами чинного законодавства України комплексу організаційних й виконавчо-розпорядчих заходів з метою забезпечення виконання покладених на органи (підрозділи) ДПС України завдань;

керівництво службовою діяльністю органу (підрозділу) ДПС України – це цілеспрямована діяльність керівника (начальника) цього органу (підрозділу), яка ґрунтується на його професійній компетентності, здійснюється в межах його правового статусу і компетенції й спрямована на забезпечення процесу виконання підлеглим персоналом покладених на нього службових завдань, шляхом здійснення безпосереднього владного впливу на нього.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Викладене вище не охоплює всіх проблемних аспектів, однак дає підстави для здійснення подальших наукових розробок питань удосконалення правового регулювання управлінської діяльності керівників органів (підрозділів) ДПС України у сфері охорони та захисту ДК України.

Список використаної літератури

1. Сутність понять «управління» і «керівництво» та їх застосування у державному управлінні / Н. Нижник, Г. Леліков, С. Мосов. *Вісник державної служби України*. 2000. № 2. С. 58–64.
2. Сіцінський А. С. Співвідношення понять «управління» та «керівництво» в органах державної влади. *Науковий вісник Державної прикордонної служби України*. 2005. № 3. С. 42–45.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 30.09.2016. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 29.11.2017).
4. Юридична енциклопедія / ред. Ю. Ю. Шемшученко та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, Т. 6 : Т-Я. 2004. 768 с.
5. Про Державну прикордонну службу України: закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Дата оновлення: 30.03.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/661-15> (дата звернення: 29.11.2017).
6. Про Державний бюджет України на 2002 рік: закон України від 20.12.2001 р. № 2905-III. Дата оновлення: 15.01.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2905-14/page6> (дата звернення 22.05.2018).
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та СД) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с. іл.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. 200 000 слів / уклад. Василь Яременко, Оксана Сліпушко. вид. 2-е, випр., т. 3 П-Я К. : АКОНІТ, 2008. 862 с. (Серія «Нові словники» (заснована в 1996 році)).
9. Сучасний тлумачний словник української мови : 100 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Х. : ВД «ШКОЛА», 2008. 1008 с.
10. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. 200 000 слів / уклад. Василь Яременко, Оксана Сліпушко. вид. 2-е, випр., т. 1 А-К К. : АКОНІТ, 2008. 926 с. (Серія «Нові словники» (заснована в 1996 році)).
11. Словник іншомовних слів: Головна редакція УРЕ / за ред. чл. кор. АН УРСР О. С. Мельничука. К. : Київська книжкова фабрика, 1974. 776 с.
12. 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. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
13. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата оновлення : 12.01.2018. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 15.01.2018).
14. Статути Збройних сил України. – К.: Атака, 2008. – 432 с.
15. Советская Военная Энциклопедия: в 8 томах / пред. гл. ред. комиссии Н. В. Огарков. М. : Воениздат, 1976–1980. Т. 8 «Ташкент» Ячейка. 1980. 687 с., 26 л. ил.
16. Большая советская энциклопедия./ гл. редактор Б. А. Введенский. М. : Гос. науч. изд-во «Большая советская энциклопедия», второе издание, том 12, 1952. 464 с.
17. Соціологія: 100 питань – 100 відповідей. Як співвідносяться категорії «управління», «менеджмент», «керівництво»? URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-12194.html> (дата звернення 21.02.2018).

18. Управління органом Державної прикордонної служби України: теорія і практика : підручник / В. В. Залож. Хмельницький : Видавництво НАДПСУ, 2016. 508 с.
19. The Difference Between Governance and Management. By Lynda Bourne. URL: <https://www.projectmanagement.com/blog-post/13701/The-Difference-Between-Governance-and-Management?blogName=Voices-on-Project-Management&posting=13701> (дата звернення: 21.02.2018)
20. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. Видання друге, перероблене та доповнене. Х. : ТОВ «Одісей», 2004. 1152 с.

Рецензент – доктор юридичних наук, доцент Халімон С. І.

Половников В. Использование понятий «управление» и «руководство» в деятельности Государственной пограничной службы Украины

Статья посвящена анализу содержания понятий «управление» и «руководство», освещению соотношения этих понятий между собой, правового регулирования их использования в деятельности Государственной пограничной службы Украины. Констатировано, что деятельность руководителей органов (подразделений) Государственной пограничной службы Украины должна строиться на правильном понимании базисных понятий и осуществляется на основе принципа правовой определенности, только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины. Установлено, что современное состояние правового регулирования управленческой деятельности требует усовершенствования, в том числе за счет определения терминов «управление» и «руководство» в действующем законодательстве Украины.

Ключевые слова: *управление, руководство, руководитель, управленческая деятельность, правовое регулирование, Государственная пограничная служба Украины*

Polovnikov V. Use of "Management" and "Leadership" Concepts in Activities of the State Border Guard Service of Ukraine

The article deals with the content analysis of the concepts of "management" and "leadership", highlighting the correlation of these concepts, the legal regulation of their use in the activities of the State Border Guard Service of Ukraine. It was stated that the issues of improving public administration as well as management in the field of protection and security of the state border of Ukraine are relevant. The management of the activities of entities in this area includes management of the service activities of the bodies (units) of the State Border Guard Service of Ukraine, which is impossible without proper legal regulation and proper use of the basic concepts by leaders, namely, "management" and "leadership" both at the theoretical level and in practice.

Based on the norms of the Constitution of Ukraine, which stipulate that officials of state authorities are obliged to act only on the basis, within the limits of

authority and in the manner described in the Constitution and laws of Ukraine (Part 2, Article 19); it is underlined that it is completely applied to officials and officers of the State Border Guard Service of Ukraine. The proper understanding of their powers in management is a guarantee of adherence to the principle of legality in their activities.

The definition of the concepts of "management" and "leadership" are considered only at the theoretical level in scientific and educational literature. In normative legal acts and primarily in the current legislation of Ukraine, these terms are used in various versions, including as synonyms. Thus, in the norms of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On the State Border Guard Service of Ukraine", the Military Manual of the Armed Forces of Ukraine and other normative legal acts, both terms are used, but without specifying their definitions.

The linguistic interpretation of these concepts also does not provide an unambiguous and unified answer to the question of their correlation. The professional use of these terms implies the need for a clear substantiation of their scientific definitions and specific practical application. In particular, the results of the analysis of legislative acts of Ukraine and other sources testify to the fact that there are such opinions as to the correlation of these concepts: 1) they are identified as synonyms; 2) "leadership" is considered as a component (one of functions) of "management"; 3) they are considered to be different concepts that have significant differences, etc.

It is established that the current state of legal regulation of management activity needs to be improved by defining the content of the concepts of "management" and "leadership" at the level of terms used in the current legislation of Ukraine, improving the content of the norms of the Law of Ukraine "On the State Border Guard Service of Ukraine" and other normative legal acts regulating the management activities.

Keywords: *management, leadership, leader, management body, legal regulation, State Border Guard Service*