

Д. В. ТКАЧЕВА

К ВОПРОСУ О ФОРМАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В статье рассматриваются понятие и формы деятельности отделов пограничной службы (ОПС) Украины и Республики Беларусь. Проанализирована классификация форм деятельности отделов пограничной службы. В результате исследования научных работ сформировано понятие форм деятельности отделов пограничной службы. Раскрывается сущность понятия «взаимодействие». Определены задачи совместной деятельности ОПС и органов государства в сфере охраны государственной границы.

Ключевые слова: форма деятельности; взаимодействие органов пограничной службы; государственная граница; согласованность; правоприменительная деятельность.

УДК 351.746.1 [476+477]

Введение. Научная новизна статьи заключается в рассмотрении сущности и формулировке понятия взаимодействия отделов пограничной службы с органами исполнительной власти в сфере охраны государственной границы; кроме того, рассматриваются понятие и формы деятельности отделов пограничной службы Украины. Исследуется процесс деятельности силовых ведомств в зависимости от поставленных задач, обстановки и условий для их исполнения. Показаны формы работы с учетом поставленных задач. В свою очередь ни одна задача не носит универсальный характер.

Основная часть. В процессе своей деятельности отделы пограничной службы используют разные формы работы, которые обусловлены различными задачами в зависимости от обстановки и условий их осуществления. Но ни одна из поставленных задач не может носить универсальный характер. Форма выражает способ существования любой системы. В свою очередь немаловажное значение имеет правильный выбор форм деятельности. В каждом случае форма должна быть эффективной и результативной.

В правовой литературе уделено много внимания исследованию форм деятельности, однако среди ученых отсутствует единое определение понятия и видов форм деятельности ОПС, что и является целью данной статьи. Рассматривая этот вопрос, необходимо раскрыть содержание понятия «форма». Слово «форма» имеет несколько значений и используется в различных сферах человеческой деятельности. Оно происходит от латинского *forma* и имеет несколько толкований, но нас интересуют только некоторые из них, например:

– внешний вид, внешнее очертание вещи, действия или внешнее выражение определенного содержания;

– устройство, вид, тип, структура чего-либо, система организации образований или процессов, а также порядок чего-то [1, с. 294]. Термин «форма» этимологически означает способ существования содержания, его внутреннюю структуру, организацию и внешнее выражение [2, с. 1243].

Дина Владимировна ТКАЧЕВА (tkachevadeena@yandex.by), аспирантка кафедры международного экономического права Белорусского государственного экономического университета (г. Минск, Беларусь).

В правовой литературе существуют различные точки зрения относительно определения понятия форм деятельности. Например, Ю. П. Битяк и В. В. Зуй, рассматривая формы администрирования, отмечают внешнее выражение конкретных действий государственного органа, его структурных подразделений и должностных лиц (госслужащих), которые используются в процессе исполнительной деятельности [3, с. 91]. В. Богуцкий под формой деятельности понимает внешнее выражение конкретных действий, которые осуществляются в процессе исполнительной и распорядительной деятельности [4, с. 1]. В. Б. Аверьянов дает следующее определение формам деятельности государства: это «отличные по своему характеру и последствиям способы внешнего выражения деятельности органов исполнительной власти». Нельзя не отметить мысль Ф. В. Бортняка, который под формой деятельности понимает любое внешнее выражение действий государственных органов, осуществляемых в пределах возложенных на них функциональных обязанностей [5, с. 11]. М. И. Еропкин предлагал следующее определение форм деятельности: это организационно-правовое выражение конкретных однородных действий аппарата государственного управления, которые осуществляются с целью выполнения поставленных перед ним задач [6, с. 55]. А. И. Хальота приводил такое определение форм деятельности органов внутренних дел: это правовые и организационные конкретные действия, которые осуществляются органами внутренних дел с целью создания благоприятных условий для реализации конкретной задачи [7, с. 15].

Под формами деятельности Н. А. Железняк понимает более или менее однородные группы внешневыраженных действий, направленных на обеспечение выполнения функций по осуществлению государственной правовой политики. Формой правоохранительной деятельности являются однородные по своему характеру и правовой природе действия, имеющие внешнее выражение и с помощью которых обеспечивается осуществление правоохранительных функций. Многие авторы под формой деятельности в широком аспекте понимают внешнее практическое проявление функций государственных или общественных организаций в конкретных действиях. Б. М. Марченко сформулировал понятие форм административной деятельности Государственной пограничной службы Украины как внешнее проявление конкретных действий ее служб и подразделений, а также должностных лиц, при реализации поставленных перед ними задач и функций. В теоретическом плане административисты часто используют понятия «направление деятельности» и «форма деятельности» в одном и том же смысле. Например, А. А. Кармолицкий в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка выделяет следующие формы: а) административную; б) оперативно-розыскную; в) уголовно-процессуальную.

С точки зрения правовой характеристики выделяют три направления деятельности: административную, оперативно-розыскную и дознания. Вышеуказанные позиции ученых, которые пытались сформулировать понятие форм деятельности, можно разделить на две группы. Первые под формами деятельности в общем виде понимают вид служебных действий. Вторые рассматривают формы деятельности государственных органов как внешнее выражение их однородных действий.

При этом в обоих случаях формы деятельности связаны с осуществлением действий служебного характера. По своей сути оба подхода правильные, так как среди других значений слово «форма» имеет и такое, как «внешний вид чего-либо».

Основываясь на вышеперечисленных понятиях, под формой деятельности ОПС нужно понимать правовое и организационное выражение конкретных действий, которые осуществляются с целью выполнения возложенных на них задач.

Итак, отделы пограничной службы осуществляют оперативно-служебную деятельность. Формы административной деятельности ОПС призваны обеспечить наиболее целесообразное выполнение функций. Через формы деятельности реализуются функции, они являются внешним проявлением деятельности, способом отображения содержания деятельности ОПС в определенных условиях.

Все более широкий интерес приобретают вопросы относительно видов форм деятельности. Среди ученых, занимающихся административным правом, общепризнанным является то, что формы деятельности подразделяются на внутренние и внешние. Под внутренней формой понимается способ связи элементов целого и его структуры. Внешняя форма — это внешний вид объекта, отражающий и обеспечивающий его связь с другими явлениями. Анализируя формы деятельности, следует отметить, что многие авторы классифицируют их на правовые и неправовые. Это разделение имеет определенный смысл. Обе формы регулируются нормами права. Правовые формы имеют юридические последствия. Юридические последствия происходят при издании актов управления, заключении сделок, осуществлении нормотворческой деятельности органов государственной власти. Неправовые формы не имеют юридических последствий. Целесообразнее было бы употреблять такие термины, как «форма, с юридическими последствиями» и «форма, без юридических последствий». Некоторые ученые считают, что неправовые формы деятельности государственных органов заключаются в осуществлении организационных действий и материально-технических операций. Под организационной формой деятельности государственного органа следует понимать его внутреннее устройство (структуру), включающее состав взаимосвязанных и взаимодействующих структурных подразделений (должностных лиц), между которыми в установленном порядке распределены функции и полномочия, а также ответственность за результаты их выполнения.

Среди форм деятельности государственных органов выделяют структурные и процессуальные. Структурные формы деятельности характеризуют деятельность структурных подразделений. Под структурой понимают строение, устройство, связь или расположение составных частей. Процессуальная форма деятельности выражается во внешнем проявлении последовательной деятельности, что способствует фактическому полному выполнению задач по охране границы. Процесс определяется как последовательная смена явлений, состояний в развитии чего-нибудь, как совокупность последовательных действий для достижения определенного результата. В связи с этим процесс можно рассматривать как деятельность, имеющая свою структуру. Поддерживая распространенную в административно-правовой литературе точку зрения, можно выделить внешние и процессуальные формы, причем процессуальная форма — это комплексное образование, охватывающее все формы деятельности.

Общепризнанной классификации форм деятельности ОПС нет. Существуют следующие подвиды правовых форм деятельности ОПС: издание индивидуальных актов управления; совершение юридически значимых действий, состоящих из регулятивной, контрольной, правоохранительной и регистрационной деятельности. Из форм деятельности ОПС, которые условно можно назвать таковыми, не порождающие юридических последствий, может быть выделено два ее подвида: проведение организационных мероприятий и осуществление материально-технических операций.

По содержанию правовые формы деятельности делятся на нормотворческие и правоприменительные. Нормотворческую деятельность ОПС не осуществляют. А их правоприменительная деятельность заключается в действиях

ОПС относительно применения нормы права (например, составление пограничниками, которые осуществляют охрану государственной границы Украины, протоколов об административном правонарушении, а в определенных КоАП случаях — вынесение постановления о наложении взыскания).

В свою очередь правоприменительная форма деятельности ОПС делится:

на регулятивную (решение конкретных дел организационного, управленческого, распорядительного характера. Работники ОПС могут вызвать в подразделение граждан для выяснения обстоятельств, связанных с правонарушениями охраны государственной границы Украины и др.);

правоохранительную (охрана личности, ее прав и свобод, защита законных интересов граждан, государственных органов, общественных организаций, предприятий и учреждений на государственной границе Украины и др.).

По способу выражения правовые формы деятельности ОПС классифицируются:

на письменные (например, постановление о наложении административного взыскания за совершенное правонарушение);

устные (приказы, указания, распоряжения, команды);

конклюдентные (жесты пограничников в определенных случаях, сигналы, применение табельного оружия для подачи сигнала тревоги или вызова помощи).

Для решения задач в процессе административной деятельности ОПС используются различные формы. Подводя итог, необходимо отметить, что формы деятельности ОПС не являются постоянными, они могут меняться в зависимости от возникающих обстоятельств. Все формы деятельности ОПС являются правовыми.

Условием для существования любого государства является согласованная деятельность всех его механизмов. Главная цель государства заключается в обеспечении правопорядка на границе. Отделы пограничной службы Украины непосредственно обеспечивают охрану Государственной границы. Ежедневно органы пограничной службы Республики Беларусь в пределах своей компетенции выполняют определенные задачи, такие как предупреждение, выявление и пресечение нарушений государственной границы. Тем самым пограничные войска Республики Беларусь обеспечивают охрану государственной границы и пограничную безопасность. Пограничная безопасность является частью национальной безопасности страны.

Целью исследования является выяснение сущности понятия «взаимодействие отделов пограничной службы исполнительных органов власти в сфере охраны государственной границы», определение особенностей, направлений и задач совместной деятельности ОПС с органами государства в сфере охраны государственной границы.

Рассмотрим смысл понятия «взаимодействие». Энциклопедический словарь определяет взаимодействие как объективную и универсальную форму движения, развития, которая обуславливает существование и структурную организацию любой системы. Необходимо проанализировать научные взгляды по поводу сущности взаимодействия в деятельности различных органов государственного механизма. Это позволит выделить наиболее общие признаки данного явления в деятельности ОПС с органами исполнительной власти в сфере охраны государственной границы. И. В. Потайчук отмечает, что «взаимодействие» означает общую взаимную деятельность двух сторон, которая осуществляется посредством взаимной поддержки. Взаимодействие государственных органов, в том числе правоохранительных и контролирующих, В. В. Тропин определяет как комплексные совместные действия, согласованные по месту, времени и способам их проведения, во время которых

осуществляется взаимная поддержка одного государственного органа другими, оказание всесторонней помощи с целью получения единого результата, достижение единой цели. Исследуя понятие «взаимодействие», можно рассматривать его как деятельность, опирающуюся на нормативно-правовые акты, направленную на выполнение общей задачи укрепления законности и правопорядка. Взаимодействие местных органов управления (самоуправления) осуществляется в процессе реализации ими своей компетенции, объем и характер которой определяет содержание и формы такого взаимодействия.

Несмотря на достаточно широкое применение понятия «взаимодействие», в настоящее время не существует единого понятия «взаимодействие». Следует отметить, что в законодательстве отсутствует толкование термина «взаимодействие», он широко используется в теории и на практике, поскольку удачно отражает характер совместных усилий различных органов в решении задач, стоящих перед ними. Согласованность как основной, необходимый признак взаимодействия коренным образом влияет на совместные действия, объединяя их в единое целое, образуя систему. Согласованность предполагает ряд сопоставимых действий, в результате которых достигается их качество. К таким действиям в первую очередь следует отнести согласование совместных действий различных субъектов по целям, месту и времени их совершения. Кроме того, согласованность предполагает использование общих и дополняющих друг друга форм и методов реализации совместных действий. Порядок действий в пограничной сфере между органами исполнительной власти и органами охраны государственной границы регламентирует постановление Кабинета Министров Украины № 48 «Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе» [8].

Необходимыми условиями взаимодействия являются взаимное доверие и настройка на партнерство, что способствует устойчивости общественного развития, сбалансированности и стабильности социальных отношений. К признакам взаимодействия в деятельности органов пограничной службы, выполняющих правоохранительные функции, относятся: наличие нескольких (не менее двух) субъектов взаимодействия; согласованность мероприятий по цели, месту, времени, методам; направленность функционирования субъектов взаимодействия; наличие нормативно-правовой базы.

Взаимодействие — состояние, которое при решении поставленных задач приводит к совместной деятельности. В качестве характеристики взаимодействия следует учитывать несколько субъектов, потому что предполагается участие как минимум двух сторон в совместных согласованных действиях. В реализации пограничной политики участвуют многие государственные органы. Но ключевыми органами исследуемого взаимодействия остаются отделы пограничной службы, с одной стороны, а с другой — могут быть подразделения внутренних, таможенных органов, другие государственные органы. Совместное решение проблемных вопросов всегда помогает находить взаимовыгодные и оптимальные решения, способствует взаимопониманию и повышает ответственность сторон.

Можно выделить еще один характерный признак взаимодействия — это объединение усилий его субъектов. Объединение определяет отношения сотрудничества, обусловленные единством целей и интересов взаимодействующих сторон. Состояние сотрудничества определяется взаимным характером

действий различных субъектов, а также взаимными интересами и взаимовыгодой. При односторонней направленности взаимодействие отсутствует. Взаимодействие предполагает взаимный (партнерский) характер отношений.

Таким образом, наиболее важной характеристикой взаимодействия ОПС является его законность. Эффективность взаимодействия ОПС достигается системностью и постоянством. Основными принципами взаимодействия ОПС являются равенство, сплоченность, сосредоточенность.

В соответствии со ст.1 Закона об органах пограничной службы Республики Беларусь органы пограничной службы — это государственные органы и организации, участвующие в проведении государственной пограничной политики, обеспечивающие пограничную безопасность и выполняющие правоохранительные функции. Обязанности по осуществлению органами пограничной службы профилактики правонарушений указаны в ст. 2 и 16 Закона об органах пограничной службы. В пределах своей компетенции они обязаны предупреждать, выявлять и пресекать преступления и административные правонарушения, иные нарушения законодательства.

На основании ст. 9 Закона о профилактике правонарушений ОПС Республики Беларусь выявляют причины правонарушений и условия их совершения, принимают меры по их устранению, разрабатывают и проводят профилактические мероприятия. Согласно ст. 14 и 18 Закона о профилактике правонарушений, ОПС Республики Беларусь проводят профилактические мероприятия, направленные на выявление и устранение причин и условий законного оборота оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ. Закон о профилактике правонарушений позволяет выносить официальные предупреждения лицам, которые своими действиями могут причинить вред. Деятельность ОПС Республики Беларусь осуществляется в следующей форме: разъяснение законодательства о государственной границе и порядке ее пересечения через средства массовой информации.

Охрана государственной границы Украины и Республики Беларусь — важный аспект в системе безопасности. Охрана государственной границы заключается во взаимосвязанной деятельности всех органов государственной власти. Национальная безопасность начинается с обеспечения надлежащей охраны государственной границы. Нестабильность на границе может негативно сказаться на обстановке внутри страны.

Литература

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голов. ред. Ю. С. Шемшученко. — Київ : Укр. енцикл., 2004. — Т. 6: Т—Я. — 736 с.
Juridichna enciklopedija [Legal encyclopedia] : v 6 t. / glav. red. Ju. S. Shemshuchenko. — Київ : Ukr. encikl., 2004. — Т. 6: Т—Я. — 736 р.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. Т. В. Бусел. — Ірпінь : Перун, 2003. — 1440 с.
3. *Битяк, Ю. П.* Адміністративне право України : консп. лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. — Харків : Нац. юрид. акад. України, 1996. — 160 с.
Bitjak, Ju. P. Administrativne pravo Ukraїni [Administrativna richt bulding] : konsp. lekcij / Ju. P. Bitjak, V. V. Zuj. — Harkiv : Nac. jurid. akad. Ukraїni, 1996. — 160 р.
4. *Богущий, В. В.* Акты государственного управления : текст лекций / В. В. Богущий. — Харків : СПАРТАК, 1996. — 20 с.
Boguckij, V. V. Akty gosudarstvennogo upravlenija [Acts of public administration] : tekst lekcij / V. V. Boguckij. — Harkiv : SPARTAK, 1996. — 20 р.
5. *Бортняк Ф. В.* Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ф. В. Бортняк. — Київ, 2008. — 18 с.

Bortnjak F. V. Formi ta metodi dijal'nosti derzhavnoi vikonavchoi sluzhbi [Form and method of public service activities] : avtoref. dis ... kand. jurid. nauk : 12.00.07 / F. V. Bortnjak. — Київ, 2008. — 18 р.

6. Административное право : учеб. / под ред. М. И. Еропкина. — М. : Юрид. лит., 1971. — 416 с.

7. *Хальота, А. І.* Конституційні особисті права та свободи людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. І. Хальота. — Київ, 2004. — 21 с.

Hal'ota, A. I. Konstitucijni osobisti prava ta svobodi ljudini i gromadjanina ta ih zabezpechennja organami vnutrishnih sprav [Constitutional personal rights and freedoms of man and citizen and their provision by law enforcement agencies] : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.02 / A. I. Hal'ota. — Київ, 2004. — 21 р.

8. Об утверждении Порядка осуществления координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по вопросам соблюдения режимов на государственной границе : постановление Кабинета Министров Украины от 18.01.1999 г. № 48 // Офиц. вестн. Украины. — 1999. — № 3. — 14 с.

DZINA TKACHOVA

***ON THE ISSUE OF FORMS OF ACTIVITIES AND
INTERACTION OF THE BORDER SERVICE OF
UKRAINE AND THE REPUBLIC OF BELARUS***

Author affiliation. *Dzina TKACHOVA* (tkachevadeena@yandex.by), *Belarus State Economic University (Minsk, Belarus)*.

Abstract. The article discusses the concept and forms of activities of the Departments of the Border Service of Ukraine and the Republic of Belarus. The classification of the forms of activities of the border service departments is analyzed. As a result of the study, the concept of the forms of activities of the border service departments has been defined. The article reveals the essence of the notion of "interaction". The tasks of the joint activity of the border service departments and state bodies in the field of state border protection are determined.

Keywords: form of activities; interaction of border service bodies; state border; coordination; law enforcement activities.

UDC 351.746.1 [476+477]

*Стаття поступила
в редакцію 30. 09. 2021 г.*