

ones bearing the organizational and structural features, since this reorganization by the Cabinet of Ministers of Ukraine actively affect change as the structure of the Interior Ministry of Ukraine, and certainly public policy "in the protection of the rights and freedoms of citizens, property and interests of state and society from criminal offenses to combat crime, detection and investigation of crime, public order, public safety, road safety and public policy in the areas of migration (immigration and emigration), including combating illicit (illegal) migration, citizenship, registration of physical persons, refugees and other categories of workers defined by law", which according to the Regulation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine, conducted by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

We are subjected to a detailed structural analysis of rationality and organizational functionality central MIA of Ukraine as systemic signs and conditions of productive activity during the reform of the Interior Ministry of Ukraine, in particular, considering the legal principles of creation in it of a number of departments. However, the passage of time, changes in the political and economic part of the state, and the need to clarify the basic objectives of the reform and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, causing an urgent need to revise its structure. Currently, this last target legal act in this direction Cabinet of Ministers of Ukraine "On recognition invalidated some Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the activities of the Ministry of Internal Affairs" analysis of the relevance and effectiveness and which is the purpose of this article.

The analysis of the theoretical and normative basis for regulating the Government of Ukraine on the activities and reform of the Interior Ministry of Ukraine established the specificity of the latest trends and legal support of MIA of Ukraine and reasonable directions of its improvement.

The analysis will be included in future the legal regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the activities and reform of the MIA of Ukraine.

**Keywords:** *legal regulation, Cabinet of Ministers of Ukraine, activities and reform, Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

*Надійшла до редакції 17.02.2013*

**В.П. Кононець**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 : 351.74

## **УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ З ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ В АЕРОПОРТАХ**

Розглянуто особливості здійснення охорони громадського порядку та забезпечення безпеки в аеропортах підрозділами міліції, зазначено про необхідність посилення адміністративно-правового контролю працівниками міліції в аеропортах.

**Ключові слова:** *охорона громадського порядку, забезпечення безпеки в аеропортах, надзвичайні події на території аеропорту.*

**Постановка проблеми.** Актуальність і важливість зазначеного питання пов'язані з використанням працівниками міліції сучасних форм та методів, що дозволить успішно виконувати визначені функції з охорони громадського порядку, громадської безпеки та профілактики злочинності

при виникненні окремих надзвичайних подій в аеропортах України.

**Метою** даної статті є визначення шляхів удосконалення діяльності міліції щодо охорони громадського порядку та розробка науково обґрунтованих пропозицій.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- визначити функції міліції щодо охорони громадського порядку в аеропортах;
- здійснити характеристику законодавства, що регламентує порядок охорони громадського порядку на території аеропорту;
- розробити науково обґрунтовані пропозиції вдосконалення законодавства в цій сфері.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Розв'язанню проблем діяльності міліції з охорони громадського порядку було присвячено праці С.М. Алфьорова, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, С.М. Гусарова, І.П. Голосніченка, О.В. Негодченка, В.О. Заросила, Т.П. Мінки, В.К. Колпакова, Р.А. Калюжного, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, М.В. Корнієнка, В.Н. Гречуха, В.А. Гуменюка, Д.Г. Заброди, М.В. Лошицького, Ю.С. Небеського, С.Д. Подлінева, А.В. Сергєєва, О.І. Ульянова та ін.

Однак поза їхньою увагою залишилося дослідження діяльності міліції щодо здійснення охорони громадського порядку та забезпечення безпеки в аеропортах.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із основних стабілізуючих чинників розвитку цивільної авіації України є ефективна організація охорони громадського порядку та громадської безпеки. Особливості середовища функціонування, призначення, виконання функцій у сфері охорони громадського порядку на території об'єктів цивільної авіації зумовлюють подальше вдосконалення організації та діяльності галузевих підрозділів органів внутрішніх справ в аеропортах у системі МВС України – патрульної служби міліції як основного суб'єкта системи забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Саме тому необхідна чітка організація діяльності патрульної служби міліції лінійних органів на території аеропортів у чітко визначеному правовому полі.

Аналізуючи проблемні ситуації, що виникають в аеропортах, ми доходимо висновку про необхідність приведення національних стандартів охорони громадського порядку до загальноєвропейських вимог.

Безпека цивільної авіації є складовою безпеки транспорту, яка, у свою чергу, є складовою національної безпеки України, виходячи з визначення останньої як захищеності життєво важливих інтересів людини та громадянина, суспільства і держави, що міститься у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. Адже без забезпечення безпеки цивільної авіації та безпеки транспорту в цілому загальна мета (національна безпека) не може бути досягнута.

Необхідно звернути увагу, що, наприклад, на залізничному транспорті основні питання охорони об'єктів транспорту, по суті, відповідають дійсно-

сті, у зв'язку з тим, що Укрзалізниця не змінила свого статусу, залишаючись у державній власності, на відміну від аеропортів, які донині чітко не розмежували інфраструктуру, будівлі та деякі служби з авіаперевізниками. Це заважає підготувати необхідну нормативну базу, і, як наслідок, залишаються невідпрацьованими важливі питання охорони безпосередньо об'єктів аеропортів та громадського порядку в контрольованій зоні аеропортів.

Слід зазначити, що МВС України, Державна авіаційна служба України приділяють значну увагу вдосконаленню нормативної регламентації взаємодії діяльності міліції з правоохоронними органами та іншими службами в аеропортах. Водночас рівень правового регулювання спільної діяльності вищевказаних служб є недостатнім та нерегульованим і потребує доопрацювання. Нині чинні нормативні акти по-різному розкривають взаємодію та розглядають питання комплексного використання сил та засобів.

Незважаючи на те що міліція є складовою частиною єдиної системи правоохоронних органів, необхідність співробітництва з іншими правоохоронними органами зумовлена насамперед розвитком цивільної авіації, поглибленням спеціалізації в їх діяльності, особливо у сфері збереження транзитних вантажів і забезпечення громадської безпеки.

На наш погляд, нагальною є потреба у підготовці та розробці єдиного відомчого наказу щодо організації взаємодії органів внутрішніх справ, прикордонної служби, митної служби та служби авіаційної безпеки із забезпечення безпеки в аеропортах України.

Останнім часом дедалі частіше трапляються авіаційні події та інциденти, викликані, зокрема, так званим людським фактором, у тому числі порушенням норм і правил у сфері авіаційної діяльності. Як правило, за такі порушення законодавством передбачено цивільно-правову, дисциплінарну, а також адміністративну чи кримінальну відповідальність. Так, за правопорушення, які не тягнуть за собою тяжких наслідків, але призводять до матеріальних збитків, завдають шкоди нормальній і безпечній діяльності авіації та авіаційних об'єктів, зазвичай передбачено адміністративну відповідальність. Однак через недосконалість деліктного законодавства, зокрема застарілість Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який не встановлює відповідальності за деякі поширені на авіатранспорті порушення (оскільки не передбачає таких складів правопорушень), не регулює відповідальність юридичних осіб, значна кількість таких порушень залишається без належного покарання.

Відповідальність за адміністративні правопорушення на повітряному транспорті (або «адміністративні правопорушення проти безпеки цивільної авіації») фактично передбачено ст. ст. 111–113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 глави 10 КУпАП. Основними недоліками санкцій цих статей є великий діапазон розмірів штрафів і, головне, низький розмір останніх, що робить санкцію неефективною. На нашу думку, такі розміри штрафів не відповідають ступеню шкідливості цих правопорушень, особливо це стосується ч. 5 ст. 111 КУпАП.

Є всі підстави вважати, що санкції ст. ст. 111–113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КУпАП застаріли і не відповідають сучасній економічній ситуації в

Україні. Принципово неправильно є і прив'язка штрафів до надуманого і реально не пов'язаного з доходами фізичних осіб (оскільки він не дорівнює мінімальній зарплаті та прожитковому мінімуму) неоподаткованого мінімуму, а не до мінімальної заробітної плати. В Росії (див. Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення) з усіх зарубіжних країн найбільш близькій до України як за рівнем доходів населення, так і за частотою та характером адміністративних правопорушень на авіатранспорті, розміри штрафів за адміністративні правопорушення встановлені у мінімальних розмірах оплати праці.

З аналізу ст. ст. 218, 221, 222, 223, 228 КУпАП неважко зрозуміти, що однакові правопорушення уповноважені розглядати різні органи, юрисдикція яких переплітається. Такий стан є неприпустимим. Необхідно чітко розмежувати в КУпАП адміністративну юрисдикцію цих органів. Доцільним буде по можливості звузити коло державних органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення на повітряному транспорті, що посилить їх спеціалізацію.

Окремо слід зазначити про санкції за адміністративні правопорушення, передбачені у ст. ст. 111–113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КУпАП. Адміністративні стягнення за ці правопорушення накладаються у вигляді штрафів різних розмірів. Лише за ч. 3 ст. 133 як додаткові стягнення передбачені оплатне вилучення або конфіскація.

Проте ці штрафи мають той самий недолік, що й багато інших штрафів, передбачених КУпАП: вони встановлені в розмірі, що неадекватний ступеню шкідливості правопорушень для суспільства. Розміри штрафів, що містять санкції ст. ст. 111, 112, 137, ч. 2 ст. 120 КУпАП, за винятком ч. 5 ст. 111, не перевищують семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (119 грн.). Якщо порівняти їх із санкцією ст. 113 КУпАП (від 10 до 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), то виникає запитання: чим зумовлена така різниця? Адже родовим об'єктом посягання в усіх цих складах правопорушень є безпека авіації, у ст.ст. 111–113 – конкретно безпека польотів. Така позиція в законодавстві здається необґрунтованою, оскільки безпека польотів на внутрішніх авіалініях є не менш значущим соціальним благом, ніж безпека польотів міжнародних.

КУпАП (ч. 1 ст. 111) встановлює адміністративну відповідальність за влаштування в районі аеродрому об'єктів, які сприяють масовому скупченню птахів. Викликає подив санкція цієї статті – 3–5 і 4–7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян для громадян і посадових осіб відповідно. Це покарання неадекватне ступеню суспільної небезпеки даного діяння, яке за своїми можливими наслідками наближається до злочину, оскільки може спричинити авіаційну катастрофу, людські жертви і величезні збитки. Цікаво, що ч. 1 ст. 281 КК України передбачає кримінальну відповідальність за порушення правил повітряних польотів, «якщо це створило небезпеку для життя людей або настання інших тяжких наслідків».

Штраф, встановлений ч. 3 ст. 133 (від 2 до 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з оплатним вилученням або конфіскацією небезпечних речовин і предметів або без таких, а для посадових осіб – від 3 до

10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), також не є великим. Частина 5 ст. 111 КУпАП встановлює штраф від 3 до 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – діапазон надто широкий, що само по собі вже є недоліком, бо відкриває шлях для зловживань з боку правоохоронних органів.

На нашу думку, доцільно посилити адміністративну відповідальність за ці види правопорушень, встановивши розміри штрафів у мінімальних розмірах заробітної плати. З цим можна погодитися лише частково. Безумовно, підвищення розмірів штрафів необхідне, але, на нашу думку, не менш важливим є диференційований підхід до цих правопорушень залежно від їх суб'єкта (посадові особи мають нести суворішу відповідальність, ніж інші громадяни), форми вини, мети і мотивів проступку.

Ще одним важливим недоліком санкцій окремих статей є те, що КУпАП не передбачає як додаткові стягнення позбавлення права керування повітряним судном, сертифікату, а також ліцензії (для суб'єктів господарювання), що мало б, на нашу думку, велике значення для профілактики таких правопорушень. Так, у ч. 5 ст. 111, ст. 113, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133 КУпАП логічно було б передбачити окремо суворішу відповідальність за повторне протягом року вчинення таких правопорушень – підвищений розмір штрафу як основне стягнення у поєднанні з додатковими:

- для авіаційного персоналу (зокрема, членів екіпажу) – позбавлення льотних свідоцтв, анулювання сертифікату;
- анулювання сертифікату в авіаперевізників, а також ліцензії у суб'єктів господарювання у сфері авіаційної діяльності.

Посилення санкцій зазначених статей додатковими стягненнями підвищить дисципліну авіаційного персоналу та інших суб'єктів авіаційної діяльності та дозволить покращити стан безпеки цивільної авіації в Україні.

Вважаємо за доцільне розширити передбачений в КУпАП перелік основних та додаткових адміністративних стягнень, встановивши, що цей перелік не є вичерпним і до правопорушника можуть застосовуватися інші види стягнень, якщо вони передбачені в КУпАП чи інших законах.

**Висновки.** У підсумку наведемо такі висновки та узагальнення, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правової діяльності міліції з охорони громадського порядку та безпеки в аеропортах:

1. Привести національне законодавство і нормотворчу діяльність у відповідність до європейських стандартів; для цього насамперед необхідно вироблення Загальних засад наближення нормативно-правової бази, що регулює діяльність ЦА, до відповідних норм ЄС, затвердження Концепції розвитку нормативно-правової бази ЦА України з урахуванням стратегії інтеграції до ЄС, Положення про Звід авіаційних правил України. Вищезазначені нормативно-правові акти стануть правовою основою для переходу ЦА України на міжнародні, в тому числі європейські стандарти безпеки.

2. Для покращення правового регулювання адміністративно-правової діяльності міліції в аеропортах пропонуємо: внести зміни до ст. 222 КУпАП України «Органи внутрішніх справ (міліція)», якими наділити начальників лінійних відділів органів внутрішніх справ розглядати справи та

накладати стягнення за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ч. 3 ст. 133 КУпАП; доповнити Розділ VII «Несення патрульно-постової служби» наказу МВС України «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України» № 404 від 28.07.1994 р. підрозділом 4-1 «Особливості несення служби нарядами міліції на повітряному транспорті»; видати наказ МВС України «Про затвердження Положення про лінійні відділи органів внутрішніх справ в аеропортах», в якому передбачити загальні засади, завдання та функції цих підрозділів міліції, організацію взаємодії зі службою авіаційної безпеки та іншими правоохоронними органами; критерії оцінювання ефективності діяльності підрозділів міліції в аеропорту тощо.

3. З метою зниження рівня правопорушень на території аеропорту необхідно підвищити розміри санкцій статей 111–113, 137, ч. 2 ст. 120, ч. 3 ст. 133, що входять до глави 10 КУпАП і передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення на повітряному транспорті. Посилення санкцій зазначених статей додатковими стягненнями підвищить дисципліну авіаційного персоналу та інших суб'єктів авіаційної діяльності і дозволить покращити стан безпеки цивільної авіації в Україні.

4. Аналіз результатів опитування щодо умов діяльності та взаємодій правоохоронних органів у аеропортах дозволяє визнати, що ефективність діяльності зазначених структур була б значно вищою при спільному поєднанні зусиль. Загалом результати опитування повністю відповідають стану нормативної бази щодо регламентації взаємодії органів внутрішніх справ в аеропортах, служби авіаційної безпеки та правоохоронних органів в аеропортах.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Адміністративна діяльність міліції : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х., 2004.
2. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. – К., 1995.
3. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посібник / Битяк Ю. П., Зуй В. В., Гаращук В. Н. та ін. – Х., 2003.
4. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина) : підручник / Ю.І. Римаренко, Є.М. Моїсєєв, В.І. Олефір. – К., 2008.
5. Положення про взаємодію в контрольованій зоні авіаційних суб'єктів служб авіаційної безпеки з підрозділами органів центральної виконавчої влади, що забезпечують авіаційну безпеку : затв. наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 28 вересня 2004 р. № 81 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=638-15>.
6. Повітряний кодекс України : Закон України від 4 травня 1993 р. № 3167-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 25.
7. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI // Голос України. – 2011. – № 110.
8. Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. М. Подоляка. – К., 2009.
9. Подоляка А. М. Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку / А. М. Подоляка // Наше право. – 2007. – № 4. – Ч. 2. – С. 90–96.
10. Положення про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації : затв. Указом Президента України від 15 липня 2004 р. № 803// Офіційний вісник України. – 2004. – № 28. – Ст. 1869.
11. Защита международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

льства : Приложение 17 к Конвенции о международной гражданской авиации. – Монреаль : ICAO, 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=638-15>.

**Кононец В.П. Усовершенствование административной деятельности милиции по охране общественного порядка и безопасности в аэропортах.** Рассмотрены особенности осуществления охраны общественного порядка и обеспечения безопасности в аэропортах подразделениями милиции, указано на необходимость усиления административно-правового контроля сотрудниками милиции в аэропортах.

**Ключевые слова:** охрана общественного порядка, обеспечение безопасности в аэропортах, чрезвычайные события на территории аэропорта.

**Kononets V.P. Improving the police administration at airports to protect public order and security.** The article is devoted to the need to strengthen administrative and legal control by the police at airports. Theoretical study of administrative and legal regulation of police at airports in the protection of citizens is made.

The features of activities for the public order and security maintenance at airports by police units are considered..

One of the key stabilizing factors in the development of civil aviation of Ukraine is the effective management of public order and public safety. Features protection function, purpose, acting in the field of public order in the territory of civil aviation facilities determine feasibility of further improving the organization of internal affairs departments at the airports in the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Because of this it's necessary a strict organization of the patrol police line agencies at the airport in a clearly defined legal framework. Analyzing problem situations that are arise at the airport, again emphasized the relevance of the study, which is conditioned by the need to bring national standards of public order with European requirements.

It's proved that the law of Ukraine, which regulates the activities of police officers at airports, is not complex. The presence of a large number of sub-legal acts in this area of regulation of relations in need of improvement and harmonization of international law.

**Keywords:** public law, providing of safety enforcement in airports, emergency events on territory of airport.

*Надійшла до редакції 26.09.2012*

**Д. В. Лісний**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 35.083.122.2

## **ДИСЦИПЛІНАРНЕ ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: НОВИЙ ПОГЛЯД НА СТАРУ ПРОБЛЕМУ**

Розкрито проблеми сутності дисциплінарного провадження в органах внутрішніх справ України. На основі аналізу нормативно-правових джерел зроблено висновок про подвійну природу дисциплінарного провадження та висвітлено його особливості.

**Ключові слова:** дисципліна, провадження, органи внутрішніх справ, стягнення, заохочення, рядовий і начальницький склад.