

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ

Наш час іноді називають часом «мас». Кожен день телебачення, радіо, преса повідомляють про все нові масові заходи, що відбуваються у всіх регіонах держави. Велика кількість масових заходів є наслідком росту соціально-політичної та культурної активності населення, яка проявляється в різних сферах суспільного життя, зокрема, участі громадян у проведенні передвиборних компаній, мітингів, демонстрацій, пікетувань, релігійних, культурних, спортивних заходів тощо.

Статистика свідчить, що в порівнянні з радянським періодом кількість масових заходів збільшилася в десятки разів. Так, якщо протягом 1988–1989 рр. в Україні відбулося відповідно 32 та 946 масових заходів, то в 1998–1999 рр. їх кількість склала вже понад 10700 та 13000, а число учасників досягло 16 та 20 млн чол. [1, с.1]. В 2000 та 2002 рр. в Україні було проведено 20600 та 55000 масових заходів, в яких взяли участь 20,5 млн та 30,6 млн чол. відповідно [2, с.12]. Під час останніх президентських виборів їх кількість взагалі склала абсолютний рекорд.

Все це свідчить, що масові заходи стали характерною ознакою українського суспільства і сприймаються населенням як буденне явище. В той же час органи внутрішніх справ постійно стикаються з проблемою невизначеності законодавством поняття та різновидів масових заходів, що, з одного боку, ускладнює їх діяльність по охороні громадського порядку під час проведення таких заходів, а з іншого – не дозволяє громадянам в повному обсязі реалізувати своє право на свободу зібрання.

Проблеми **охорони громадського порядку** під час проведення масових заходів, забезпечення конституційних гарантій прав громадян на їх проведення постійно привертають увагу науковців та практиків. Важливе місце в їх розробці займають дослідження І.І. Веремеєнка, Н.В. Вітрука, М.І. Єропкина, В.Т. Іванова, А.П. Коренева, Л.М. Колодкіна, Л.А. Кузнецова, В.В. Копейчикова, В.М. Кравцова, Б.В. Лазарева, М.І. Логвиненка, Л.Л. Попова, В.Г. Поліщука, А.В. Серьогіна та інших.

При загальному, позитивному характері праць вказаних вчених, необхідно зазначити, що в них основна увага приділена питанням організації охорони громадського порядку та забезпеченню прав громадян під час проведення масових заходів, а власне поняттю та розкриттю його характерних ознак приділено незначну увагу.

Тому ми ставимо за мету статті дати визначення поняття масового заходу та розкрити його характерні ознаки.

Розглядаючи проблему з'ясування змісту поняття «масові заходи», необхідно сказати, що офіційного визначення поняття, яке б дозволяло розкрити характерні риси та відмежувати від інших явищ суспільного життя, пов'язаних із скупченням людей (напр., черга за квитками, зібрання публіки перед концертом та ін.) до останнього часу не було. Визначення, наведені в працях окремих дослідників радянського періоду, ототожнювались із характеристикою окремих видів масових заходів, як правило громадсько-політичних [3, с.20–21]. Єдиного наукового визначення до цього часу не вироблено. Перше і поки що єдине офіційне визначення поняття масових заходів з'явилося в квітні 2005 р. і наведене в розд. 1 Настанови «Про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів та акцій», затвердженої наказом МВС України від 11.04.2005 р. № 230. На жаль, це визначення за своїм змістом носить загальний характер і не містить якісних ознак, які б дозволили відмежовувати масові заходи від інших проявів суспільного життя, пов'язаних з концентрацією населення на обмеженій території. Крім того, це визначення значно переобтяжене включенням в нього критеріїв класифікації масових заходів.

Так, Настанова визначає, що масові заходи – це заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також за ініціативою політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій, громад, окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо [4]. Як бачимо характерні риси, крім участі значної кількості учасників, відсутні, решта ознак носять загальний характер. Характерна ознака значної кількості громадян також є загальною, бо не конкретизує жодного орієнтиру щодо кількості учасників і певного місця їх концентрації.

Тому для з'ясування змісту поняття масових заходів розглянемо, у якому значенні вживається цей термін у законодавчих та відомчих джерелах, в наукових працях, у професійному та повсякденному спілкуванні громадян.

Термін «масові заходи» в законодавчих актах України використовується тільки у поєднанні з правоохоронною діяльністю органів внутрішніх справ. Так, п.27 ст.10 Закону України «Про міліцію» наводить обов'язок міліції «забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять» [5]. Також він широко використовується і у відомчих нормативних актах, і у службових документах органів внутрішніх справ. Статут патруль-

но-постової служби міліції, затверджений наказом МВС України від 28.07.1994 №404, у розділі 15, п.303 зазначає «охорона громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів (громадсько-політичних, культурно-масових, спортивних та інших) в залежності від їх значення та масштабу організується Головними управліннями МВС України в Автономній Республіці Крим, м.Києві та Київській області...» [6]. Як бачимо, термін «масові заходи» тут застосовується приблизно в тому ж контексті, що й у Настанові.

Нормативні акти інших відомств використовують цей термін в аналогічному значенні. Так, у Положенні «Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 р. № 2025, поняття масових спортивних та культурно-видовищних заходів не розкривається, але застосовується у зв'язку з діяльністю органів внутрішніх справ по забезпеченню належного громадського порядку та безпеки учасників та глядачів вказаних заходів [7].

Перше наукове визначення поняття масових заходів з'явилося в 1985 р. В. В. Ларін визначав масові заходи як сукупність дій соціального життя з участю великої кількості громадян, які здійснюються з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян, виступають формою реалізації їх прав і свобод, а також формою соціального спілкування між людьми і способом вироблення єдності установок особистості і суспільства в цілому [8, с.53–59]. Це була перша спроба дослідження змісту вказаного поняття. Саме визначення як поняття застосовувати важко, оскільки воно має дуже розмиті межі явища, яке описує, цінність його полягає в іншому. В. В. Ларін, розглядаючи поняття «масові заходи», виділив три найголовніші характерні ознаки, які, на його думку, присутні в кожному випадку їх проведення: наявність значної кількості людей, організованість дій, наявність спільної мети.

На думку А.М. Колодкіна, під масовими заходами слід розуміти великі громадсько-політичні, спортивні, культурні та інші заходи, в яких бере участь велика кількість учасників, туристів, гостей та місцевого населення [9, с.17]. Це визначення, на нашу думку, не є таким, що містить характерні ознаки, за винятком перерахування блоків класифікації масових заходів, але це одна із точок зору на це питання.

О. М. Алоян та В. І. Еоліт цей термін визначають через організаційно-правові аспекти: «Масові заходи – це організовані чи санкціоновані компетентними державними органами чи громадськими організаціями дії значних груп людей, що здійснюються на

основі звичаїв і проходять в громадських місцях» [10, с.37–42]. У цьому визначенні відображені реалії правової системи, що існувала в той час, адже тоді несанкціонована демонстрація була надзвичайною подією, а не повсякденною реалією, як це є сьогодні. Тому це визначення не може бути прийнятним для використання як узагальнююче.

На думку В. Г. Поліщука, до головної ознаки масових заходів належить наявність в групах людей соціальної активності, тобто, ставлення до життя суспільства, в якому вони виступають як суб'єкти і носії соціально значущих норм, ідеалів, інтересів та інших людських цінностей. З урахуванням цього, він пропонує таке визначення: «Масові заходи – це організована, санкціонована, або несанкціонована форма активних дій великих груп людей в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав і свобод, законних інтересів, задоволення в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних та духовних сферах» [1, с.1].

Наведене визначення, на наш погляд, є найбільш змістовним та вдалим, і з ним можна погодитися, оскільки воно розкриває специфіку явища, яке досліджується, та визначає його характерні ознаки. Єдине, що викликає зауваження у визначенні, це обов'язкова організованість та наявність громадського місця, що не завжди присутнє в діях учасників масових заходів, особливо протестних.

На думку М.В. Корнієнка, поняття масових заходів потрібно розглядати в широкому та вузькому розумінні. Виходячи з аналізу ознак поняття «масові заходи», він пропонує такі визначення.

У широкому розумінні масовий захід визначається як організована дія (сукупність дій або явищ соціального життя) з участю великих мас людей, яка проводиться в громадському місці, у визначеному державою порядку з метою задоволення їх політичних, духовних, фізичних та інших потреб та інтересів, які є формою реалізації їх прав і свобод. Таке визначення дає певну характеристику масових заходів, але не враховує особливості таких ознак, як організованість та громадське місце, які не є обов'язковими, про що вказано при аналізі попередніх визначень. На відміну від запропонованого широкого розуміння поняття масового заходу, в діяльності органів внутрішніх справ М.В. Корнієнко пропонує використовувати і спеціальне, тобто вузьке розуміння масового заходу.

У цьому контексті, на його думку, масовий захід – це здійснення державними органами, а в більшій мірі органами внутрішніх справ, комплексу заходів щодо забезпечення охорони громадського порядку і безпеки на стадії підготовки та в період проведення

розглядуваних заходів, тобто він пропонує сприймати їх як проведення «спеціальної операції» [11, с.52].

З таким визначенням не можна погодитися. По-перше, спеціальна операція – це комплекс оперативно-розшукових, режимних, інших заходів і бойових дій, здійснюваних органами внутрішніх справ спільно з взаємодіючими силами, за єдиним задумом та під єдиним керівництвом з метою виконання завдань при надзвичайних обставинах [12, с.89]. По-друге, ініціатором і активним учасником спеціальних операцій є органи внутрішніх справ, а масові заходи організуються і проводяться іншими суб'єктами, крім того, не у всіх масових заходах беруть участь органи внутрішніх справ.

Узагальнюючи думки науковців та офіційні визначення поняття масових заходів, розкриємо їх характерні риси та сформулюємо власне розуміння вказаного поняття.

Масовий захід, як соціально-правове явище сьогодення має такі характерні ознаки:

- а) наявність великої маси людей в кількісному вираженні;
- б) організованість дій;
- в) наявність спільних цілей або однієї конкретно визначеної мети;
- г) наявність громадських місць;
- д) правова регламентація порядку проведення масових заходів.

Розглянемо окремо кожен з перерахованих ознак.

Перша ознака є обов'язковою, без неї поняття масового заходу взагалі втрачає зміст. Наявність маси людей характеризується тим, що масові заходи різноманітної спрямованості притягують до себе увагу значної кількості людей, які в подальшому приєднуються до учасників цих заходів. Суперечливим є питання граничної чисельності, тобто від якої кількості учасників чи глядачів можна казати про наявність масового заходу. На нашу думку, це питання повинно бути вирішено, як мінімум, на рівні відомчого нормативного акта МВС, з метою якісного статистичного обліку та визначення необхідності участі в охороні громадського порядку органів внутрішніх справ.

Під організованістю дій слід розуміти чіткий порядок діяльності всіх суб'єктів, які беруть участь у підготовці і проведенні заходів, що забезпечують їх безпеку, тобто розробка програми заходу, визначення заходів безпеки, визначення учасників заходу, створення органів координації та ін.

Залежно від цілей, масові заходи можуть бути спрямовані на задоволення політичних, культурних, духовних, професіональних, спортивних та інших потреб великої кількості людей, які об'єднані загальними інтересами. Характерною особливістю тут є задоволення деякими групами громадян різноманітних інтересів в од-

ному заході. Одні, наприклад, виконують професійні обов'язки (виступ артистів естради), інші групи задовольняють інтереси в сфері дозвілля (публіка на культурних і спортивних заходах).

Наступна характерна риса масових заходів випливає з того, що будь-які заходи зумовлюються перш за все проявом вольових відносин між людьми. При цьому зазначені відносини виникають і розвиваються не в кожній сфері їх діяльності, а тільки там, де стикаються інтереси багатьох громадян, тобто в громадських місцях, які є такими за своїм розташуванням. Ця ознака присутня в більшості випадків проведення масових заходів, але не є обов'язковою. Прикладом є найвища гора України – Говерла, яка, безумовно, не є громадським місцем, Але під час традиційного відвідування її Президентом України В.А. Ющенком вона стає громадським місцем в силу присутності великої кількості учасників сходження.

Крім того, серед науковців та фахівців-практиків немає єдиної думки щодо визначення поняття громадських місць. З одного боку, вважається, що це статична категорія, тобто громадські місця були і є такими незалежно від того, перебувають в них люди чи ні. За іншими думками, громадськими певні місця стають тільки у випадку присутності в них людей. Ми підтримуємо другу позицію, бо неможливо образити людську честь та гідність своїм нетверезим зовнішнім виглядом, перебуваючи в нічний час на стадіоні, який півроку вже не працює, тобто вчиняючи правопорушення, передбачене ст.178 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Законодавець пішов трохи іншим шляхом, вперше визначивши поняття громадського місця. Так, Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» у ст.1 зазначає, що громадське місце – частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна або відкрита для населення вільно, чи за запрошенням, або за плату, постійно, періодично або час від часу, в тому числі під'їзд, а також підземні переходи, стадіони [13].

Останньою, досить важливою ознакою масових заходів є право регламентація порядку їх проведення. Значення її спрямоване на посилення охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також їх гарантій. Ця ознака також не є обов'язковою, оскільки в Україні час від часу відбуваються стихійні масові заходи.

Таким чином, на нашу думку, **масові заходи** – це організована форма прояву соціально активної поведінки значних мас населення, що мають спільні ідеї та інтереси, яка здійснюється в законодавчо визначеному порядку переважно в громадських місцях і спрямована на задоволення матеріальних та духовних потреб у різних сферах життєдіяльності суспільства.

Список літератури: 1. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 1999. 2. МВС проти «Гострих форм протесту» // Дзеркало тижня. № 38(413). 2002. 3. Иванов В.Т. Методическое пособие по организации охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Ульяновск, 1981. 4. Наказ МВС України від 11.04.2005 № 230 «Про затвердження Наставниці про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів та акцій». 5. Закон України від 20.12.1990 «Про міліцію» // ВВРУ. 1991. №4. Ст.20. 6. Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 «Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України». 7. Постанова КМУ від 18 грудня 1998 р. № 2025 «Про порядок підготовки спортивних та інших спеціально відведених для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів» // Офіційний вісник України. 1998. №51. Ст. 1894. 8. Ларин В.В. Понятіе адміністративно-правової організації охорони громадського порядку при проведенні масових заходів // Теорія і практика удосконалення охорони громадського порядку. М., 1985. 9. Колодкин Л.М. Особливості підготовки личного состава к несению службы по обеспечению охраны общественного порядка в период проведения массовых мероприятий в условиях крупного города // Проблемы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях крупного города: М., 1984. 10. Алоян А.М., Эглит В.И. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка: Сборник научных трудов ВНИИ МВД СССР. 1987. № 93. 11. Корнієнко М.В. Управління силами та засобами органів внутрішніх справ при складанні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку: Дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2000. 12. Тактико-спеціальна підготовка. Учебник. М., 1989. 13. Закон України від 19.10.2005 «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» // ВВР України. 2005. № 52. Ст. 565.

Надійшла до редколегії 29.06.06

Ю. Є. Максименко

УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Становлення України як суверенної, правової держави та її визнання міжнародною спільнотою новим учасником міжнародних відносин обумовило необхідність створення принципово оновленої системи забезпечення інформаційної безпеки, важливе місце в якій посідає правове регулювання суспільних відносин у цій сфері.

Реформування національного інформаційного законодавства обумовлено як інтенсивним розвитком суспільних інформаційних відносин всередині України, так і необхідністю приведення української інформаційної нормативно-правової бази до стандартів Європейського Союзу в зв'язку з проголошеним євроінтеграційним зовнішньополітичним курсом, що обумовило **актуальність** написання цієї статті.

Метою статті є окреслення основних напрямів удосконалення законодавства в сфері інформаційної безпеки України. Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання наступних завдань: виокремити основні напрями удосконалення нормативно-