



## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**Парламентской Ассамблеи  
Организации Договора о коллективной безопасности**

**О проекте Рекомендаций  
по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ  
по обеспечению внутренней стабильности и противодействию  
технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного  
на дестабилизацию социально-политической обстановки**

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки (далее – Рекомендации) (прилагаются).

2. Направить указанные в пункте 1 настоящего постановления Рекомендации в парламенты государств – членов ОДКБ для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.

3. Разместить Рекомендации на официальном сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

**Председатель  
Парламентской Ассамблеи ОДКБ**

**В.В.ВОЛОДИН**

**Ереван  
5 ноября 2019 года  
№ 12-5.1**

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ**  
**по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям**  
**внешнего деструктивного воздействия, направленного**  
**на дестабилизацию социально-политической обстановки**

**Общие положения**

«Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по обеспечению внутренней стабильности<sup>1</sup> и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки» (далее – Рекомендации) подготовлены в соответствии с Программой деятельности Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности по сближению и гармонизации национального законодательства государств – членов ОДКБ на 2016–2020 годы.

Настоящие Рекомендации нацелены на установление единых подходов к правовому регулированию противодействия использованию технологий внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки и призваны способствовать обеспечению защиты основ конституционного строя государств – членов ОДКБ.

Национальное законодательство государств – членов ОДКБ в изучаемой сфере в целом не является совершенным, содержит различные подходы к правовому регулированию деятельности политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, а также порядка проведения массовых мероприятий. В связи с этим основные усилия по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в указанной сфере предлагается сосредоточить на:

гармонизации законодательств, регламентирующих деятельность политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, а также порядок проведения массовых мероприятий;

оптимизации системы уголовно-правовых мер по противодействию деструктивному воздействию на социально-политическую обстановку и на обеспечении защиты основ конституционного строя государств – членов ОДКБ;

выработке эффективных правовых механизмов, способствующих реализации законодательства в сфере деятельности политических партий,

---

<sup>1</sup> Внутренняя стабильность – состояние государственной и общественной систем, при котором обеспечивается соблюдение прав и обязанностей членами общества, сохранность жизни, чести и достоинства граждан, охрана их имущества, нормальное функционирование государственных и общественных институтов, установленный правопорядок в целом, а также их способность осуществлять такую деятельность при дестабилизирующем воздействии внутренних и внешних факторов».

общественных объединений, профессиональных союзов, проведения массовых мероприятий.

Рекомендации разработаны на основе изучения и анализа модельного законодательства государств – членов ОДКБ и государств – участников СНГ, регламентирующего деятельность политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, порядок проведения массовых мероприятий, а также концепций и конвенций Содружества Независимых Государств, затрагивающих указанную тематику.

**Цель и задачи гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки**

С последней четверти XX века, несмотря на продолжение так называемой холодной войны, ведущие мировые державы приступили к реализации неолиберальной стратегии, направленной на слом социального государства и формирование информационного общества. Основой последнего является унификация всех элементов человеческой жизни, подчинение ее единым правилам и стандартам, которые позволят заказчикам указанной концепции получать как материальные, так и нематериальные блага.

Не являются в этом плане исключением, а наоборот, представляют повышенный интерес для глобальных игроков и государства – члены ОДКБ, обладающие значительными людскими и природными ресурсами, а также занимающие выгодное географическое положение. С учетом высоких интеграционных связей в политической и экономической сферах, значительных внутренних миграционных потоков, упрощенного механизма пересечения государственных границ и ряда иных факторов дестабилизация внутривнутриполитической обстановки в одном государстве – члене ОДКБ может вызвать распространение негативных процессов в других странах организации. При этом сегодня отчетливо видно, что инструментами геополитической борьбы все чаще становятся неконвенционные формы и методы боевых действий, включающие в себя технологии информационных и психологических войн, «цветных революций» и «управляемого хаоса». Последние, в свою очередь, предполагают активное использование возможностей политических партий, общественных и профсоюзных объединений для создания внутреннего протестного потенциала, нацеленного на изменение существующего конституционного строя в том или ином государстве мира.

В связи с этим государствам – членам ОДКБ помимо гармонизации внутреннего законодательства следует изучить вопрос о целесообразности выработки единого правового механизма взаимодействия и реагирования на процессы дестабилизации внутривнутриполитической обстановки в отдельно взятом государстве, в том числе в рамках взаимодействия заинтересованных министерств и ведомств.

Кроме того, необходимо продолжать и расширять координацию по всем направлениям деятельности Организации с целью минимизации негативного внешнего воздействия на ее членов. Положительным примером такой координации является Решение Совета коллективной безопасности ОДКБ «О Плана мероприятий по развитию скоординированной информационной политики в интересах государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности» (предложение Секретариата ОДКБ).

Таким образом, целью настоящих Рекомендаций является выработка предложений по совершенствованию правового механизма, способного максимально эффективно противодействовать технологиям «цветной революции» и «управляемого хаоса».

Для достижения поставленной цели решались следующие основные задачи:

проведение сравнительного анализа нормативных правовых актов государств – членов ОДКБ, регулирующих деятельность политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, порядок проведения массовых мероприятий;

определение терминологии и понятийного аппарата, используемого при правовом регулировании в сфере деятельности политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, проведения массовых мероприятий;

выделение в законодательстве правовых норм и институтов, обеспечивающих внутреннюю стабильность и противодействие технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки в государстве;

выработка рекомендаций по правовому регулированию деятельности политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, порядка проведения массовых мероприятий, предусматривающих меры адекватные характеру и уровню существующих угроз.

### **Приоритетные направления правового регулирования по обеспечению внутренней стабильности и противодействию технологиям внешнего деструктивного воздействия, направленного на дестабилизацию социально-политической обстановки**

Выделив в качестве основных технологий по дестабилизации социально-политической обстановки «цветную революцию» и «управляемый хаос», необходимо раскрыть их внутреннее содержание, которое дает понимание того, по каким направлениям идет воздействие на государство, и позволяет предпринимать необходимые шаги по организации соответствующего противодействия ему. Технология «управляемого хаоса» вступает в действие на ранних этапах подготовки «цветной революции», так как один из ее элементов заключается в определении наиболее уязвимых точек государства, воздействие на которые в последующем приведет к дестабилизации внутривнутриполитической

ситуации. После выявления проблемных аспектов той или иной страны (чаще всего это уже существующие или гипотетически возможные противоречия в межконфессиональной и межнациональной сферах, а также естественные или искусственно создаваемые проблемы в экономике) внешние деструктивные силы приступают к реализации «цветной революции». Ее основными элементами являются:

создание подконтрольных политических партий, общественных объединений, радикальных группировок (чаще всего молодежных) и организация их методологической и ресурсной поддержки;

активное вовлечение созданных структур в политическую и общественную деятельность с целью формирования лояльных и управляемых позиций в государственных органах, а также определенной прослойки общества, нацеленной на изменение существующего конституционного строя;

организацию, в случае неудачи ненасильственной смены власти, массовых акций протеста с последующим их перерастанием в массовые беспорядки, нацеленные на захват зданий и сооружений органов власти и управления.

В связи с этим вопрос правового регулирования деятельности политических партий, общественных объединений, профессиональных союзов, а также порядка проведения массовых мероприятий является одним из основных в решении задач по обеспечению национальной безопасности государства.

В ходе исследования изучались:

по первому направлению – международные правовые документы, в том числе конвенции и концепции СНГ, конституции и законы, регламентирующие порядок создания и регистрации политических партий, а также их деятельность;

по второму направлению – гражданские кодексы, в том числе модельный Гражданский кодекс, законы, регулирующие порядок создания регистрации и деятельности общественных объединений и иных некоммерческих организаций;

по третьему направлению – законы, регламентирующие деятельность профессиональных союзов;

по четвертому направлению – законы, регламентирующие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий (далее – законы о массовых мероприятиях);

по всем направлениям – уголовное и административное законодательство в части, касающейся установления ответственности за нарушения порядка организации и деятельности политических партий, иных общественных объединений и некоммерческих организаций, за посягательства на общественную безопасность и общественный порядок при проведении собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования (далее – массовые мероприятия).

## *Правовое регулирование деятельности политических партий*

В целях выработки предложений по гармонизации законодательств государств – членов ОДКБ, регламентирующего деятельность политических партий были изучены Закон Республики Армения «О партиях» от 16 декабря 2016 года № ЗР – 224, Закон Республики Беларусь «О политических партиях» от 5 октября 1994 года № 3266-ХІІ, Закон Республики Казахстан «О политических партиях»

от 15 июля 2002 г. № 344, Закон Кыргызской Республики «О политических партиях» от 12 июня 1999 года № 50, Федеральный закон Российской Федерации «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ, Закон Республики Таджикистан «О политических партиях» от 8 августа 2015 года № 1209.

Анализ законодательных актов показал, что в государствах – членах ОДКБ наряду с одинаковыми правовыми положениями, существуют отличные друг от друга подходы к определению оснований для ликвидации или запрета деятельности политической партии, по-разному решен вопрос ограничений при формировании партийного бюджета.

В связи с этим в рамках гармонизации законодательства представляется целесообразным:

1. В законах о политических партиях определить, что для создания партии необходимо провести учредительный съезд, учредителями партии могут выступать только граждане государства, в котором осуществляется деятельность политической партии, постоянно проживающие на ее территории, достигшие 18 летнего возраста и обладающие избирательным правом.

2. Предусмотреть положения, запрещающие:

осуществлять сделки с:

а) иностранными государствами и иностранными юридическими лицами;

б) иностранными гражданами;

в) лицами без гражданства;

г) международными организациями и международными общественными движениями;

д) некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента;

е) некоммерческими организациями, получавшими в течение года, предшествующего дню заключения сделки, денежные средства либо иное имущество от иностранных государств, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, лиц без гражданства, международных организаций и международных общественных движений, некоммерческих организаций, юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30 процентов на день заключения сделки (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем

собрании акционеров за предыдущий финансовый год), и организаций, учрежденных указанными юридическими лицами;

получать пожертвования от:

а) иностранных государств и иностранных юридических лиц;

б) иностранных граждан;

в) лиц без гражданства;

г) юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30 процентов на день внесения пожертвования (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год);

д) международных организаций и международных общественных движений;

е) юридических лиц, зарегистрированных менее чем за один год до дня внесения пожертвования, а также от некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента;

ж) некоммерческих организаций, получавших в течение года, предшествующего дню внесения пожертвования политической партии, ее региональным отделениям, денежные средства либо иное имущество от:

иностранных государств; юридических лиц с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышала (превышал) 30 процентов на день перечисления этих денежных средств либо передачи иного имущества (для открытых акционерных обществ – на день составления списка лиц, имеющих право участвовать в годовом общем собрании акционеров за предыдущий финансовый год).

3. Ввести запрет на хранение политической партией денежных средств, драгоценных металлов и иных ценностей в банках и небанковских кредитно-финансовых организациях, находящихся на территории иностранных государств, получать доходы от акций и иных ценных бумаг.

4. Определить в качестве основания ликвидации политических партий – наличие финансирования иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями, принятия политической партией пожертвований, запрещенных законодательно.

5. Предусмотреть административную ответственность за осуществление иностранцами, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами и международными организациями деятельности, препятствующей и (или) способствующей выдвижению и избранию кандидатов, политических партий, выдвинувших партийный список, достижению определенного результата на выборах, оказание финансовой или иной материальной помощи, а также благотворительной помощи, оказываемой благотворительными организациями и объединениями кандидатам, политическим партиям, выдвинувшим партийные списки, помимо их избирательных фондов, принятие кандидатом в депутаты или на иную выборную государственную должность либо политической партией пожертвований в любой форме от иностранного

государства, международной организации или международного общественного объединения, зарубежных государственных органов, иностранцев и юридических лиц, созданных в соответствии с законодательством другого государства, а также лиц без гражданства, финансирование политических партий иностранными юридическими лицами, иностранными или международными организациями, их представительствами и филиалами, а равно юридическими лицами с иностранным участием, иностранными гражданами и лицами без гражданства, принятие политическими партиями незаконных пожертвований.

Одним из механизмов реализации указанных предложений может явиться разработка в рамках Парламентской Ассамблеи ОДКБ модельного закона «О политических партиях».

### ***Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций***

Анализ законодательства государств – членов ОДКБ показал существенные различия в правовой регламентации деятельности некоммерческих организаций.

В частности, несмотря на наличие модельных законов Содружества Независимых Государств «Об общественных объединениях» (постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 8 июня 1997 года № 9-9), «О неправительственных организациях» (постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 25 ноября 2016 года № 45-16) и «О регистрации и деятельности международных некоммерческих организаций, их филиалов и представительств» (Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 27 ноября 2015 года № 43-7) аналогичные законодательные акты, которые соответствовали бы указанному модельному законодательству, не разработаны ни в одном из государств – членов ОДКБ.

Так, в Республике Казахстан и Российской Федерации действуют законы «Об общественных объединениях» (Закон Республики Казахстан от 31 мая 1996 года № 3-І, Федеральный закон от 14 апреля 1995 года № 82-ФЗ) и «О некоммерческих организациях» (Закон Республики Казахстан от 16 января 2001 года № 142-ІІ, Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ). В Республике Беларусь и Республике Таджикистан приняты законы «Об общественных объединениях» (Закон Республики Беларусь от 4 октября 1994 года № 3254-ХІІ, Закон Республики Таджикистан от 12 мая 2007 года № 2585), а в Кыргызской Республике – Закон от 15 октября 1999 года № 111 «О некоммерческих организациях». В Республике Армения приняты законы от 23 октября 2001 года №248 «О государственных некоммерческих организациях» и от 26 декабря 2002 года «О фондах».

Положения Модельного Гражданского кодекса, который был принят Межпарламентской Ассамблеей СНГ в 1994 году, в отношении определения правового положения некоммерческих организаций были восприняты всеми государствами – членами ОДКБ. Вместе с тем в законодательстве всех государств – членов ОДКБ сохраняются различия с Модельным Гражданским кодексом по статусу некоммерческих организаций и политических партий.

Большое значение в обеспечении внутренней стабильности и противодействии деструктивному воздействию, направленному на дестабилизацию социально-политической обстановки в стране, имеют вопросы ограничения деятельности некоммерческих организаций (общественных объединений), которые в той или иной мере регламентируются законодательными актами всех государств – членов ОДКБ. Прямые ограничения деятельности общественных объединений предусмотрены законодательствами Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Например, в Республике Беларусь установлено ограничение на деятельность общественных объединений, союзов, направленную на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью; в Республике Казахстан запрещается деятельность непредусмотренных законом военизированных формирований, а также общественных объединений по типу военизированных формирований и незарегистрированных общественных объединений (последнее ограничение имеется и в Республике Беларусь); в Российской Федерации согласно статье 16 Федерального закона «Об общественных объединениях» запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности (при этом включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни).

Не меньшее значение имеют вопросы регистрации, приостановления деятельности и ликвидации некоммерческих организаций (общественных объединений), которые законодательством государств – членов ОДКБ решаются по-разному. В Республике Беларусь и Республике Казахстан некоммерческие организации (общественные объединения) подлежат обязательной регистрации (статья 13 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях», статья 19 Закона Республики Казахстан «О некоммерческих организациях», статья 5 Закона Республики Казахстан «Об общественных объединениях»). Законом Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» (статья 21) установлено, что для приобретения прав юридического лица общественное объединение подлежит государственной регистрации, однако не конкретизируется, возможна ли деятельность общественного объединения без образования юридического лица. Федеральный закон Российской Федерации «Об общественных объединениях» (статья 4) и Закон Кыргызской Республики

«О некоммерческих организациях» (статья 9) устанавливают, что общественные объединения и некоммерческие организации могут создаваться с образованием юридического лица или без образования юридического лица. Некоммерческие организации в Российской Федерации подлежат государственной регистрации в порядке, установленном Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (пункт 1 статьи 13<sup>1</sup> Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Закон Республики Таджикистан «Об общественных объединениях» (статья 39) устанавливает обязательную регистрацию общественных (некоммерческих и неправительственных) организаций иностранных государств или их представительств и филиалов.

Возможности приостановления деятельности предусмотрены законодательством всех государств – членов ОДКБ, за исключением Кыргызской Республики (см. Закон «О некоммерческих организациях»).

Основания и порядок ликвидации некоммерческой организации (общественного объединения) предусмотрены в законодательстве всех государств – членов ОДКБ. Наиболее полно основания ликвидации определены в Законе Республики Беларусь «Об общественных объединениях».

Исследование вопроса о регламентации деятельности иностранных некоммерческих организаций, их филиалов и представительств показало, что наиболее полно она излагается в Федеральном законе Российской Федерации «О некоммерческих организациях» и Законе Республики Таджикистан «Об общественных объединениях». В законодательстве Республики Беларусь и Кыргызской Республики регламентация деятельности иностранных некоммерческих организаций, их филиалов, представительств и отделений не имеет конкретного отражения.

Таким образом, на основании результатов анализа законодательства государств – членов ОДКБ, регламентирующего деятельность некоммерческих организаций (общественных объединений), в целях его гармонизации предлагается:

1. В гражданских кодексах предусмотреть:

положения о запрете финансирования некоммерческих организаций, преследующих политические цели, со стороны иностранных граждан и государств, а также положения о придании некоммерческой организации статуса «иностранный агент» (в том числе с учетом положений гражданского законодательства и законодательства о некоммерческих организациях в Российской Федерации);

детальную регламентацию деятельности некоммерческих организаций, в частности, путем ввода отдельных параграфов «Некоммерческие корпоративные организации» и «Некоммерческие унитарные организации»;

нормы, регламентирующие деятельность представительств (филиалов) иностранных некоммерческих организаций, с конкретизацией ограничений их деятельности.

2. Национальные законодательства привести в соответствие с модельным

законодательством. В частности, принять законы «О регистрации и деятельности международных некоммерческих организаций, их филиалов и представительств» либо дополнить действующие законы «Об общественных объединениях» или «О некоммерческих организациях» соответствующими правовыми институтами или нормами.

3. В законодательстве о некоммерческих организациях (общественных объединениях) предусмотреть в качестве одного из условий учреждения таких организаций количество членов – не менее 10 человек.

4. Оптимизировать положения законодательства по ограничению деятельности некоммерческих организаций (общественных объединений), в том числе с учетом имеющегося положительного опыта Российской Федерации, устанавливающего ограничения в отношении учредителей некоммерческих организаций (общественных объединений).

5. Предусмотреть обязательную регистрацию некоммерческих организаций (общественных объединений).

6. Расширить основания ликвидации некоммерческих организаций (общественных объединений), в том числе по примеру законодательства Республики Беларусь.

7. Включить в законодательство о некоммерческих организациях (общественных объединениях) нормы, регламентирующие деятельность иностранных некоммерческих организаций (общественных объединений), их филиалов и представительств.

8. Изучить опыт Российской Федерации в вопросе придания статуса иностранного агента средству массовой информации для определения целесообразности внесения подобных дополнений в законодательство других государств – членов ОДКБ.

### ***Правовое регулирование деятельности профессиональных союзов***

В рамках изучения законодательства о деятельности профессиональных союзов проанализированы Закон Республики Армения «О профессиональных союзах» от 5 декабря 2000 года № ЗР-135, Закон Республики Беларусь «О профессиональных союзах» от 22 апреля 1992 года № 1605-ХІІ, Закон Республики Казахстан «О профессиональных союзах» от 27 июня 2014 года № 211-V ЗРК, Закон Кыргызской Республики «О профессиональных союзах» от 16 октября 1998 года № 130, Федеральный закон Российской Федерации «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» от 12 января 1996 года № 10-ФЗ, Закон Республики Таджикистан «О профессиональных союзах» от 2 августа 2011 года № 757.

Проведенный анализ показал, что в законодательстве всех государств – членов ОДКБ профессиональный союз определяется как добровольная общественная организация (объединение) граждан, связанных общими интересами по роду деятельности как в производственной, так и

непроизводственной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов.

Вместе с тем существуют различия в правовом регулировании деятельности профессиональных союзов. Например, в соответствии с законодательством о профсоюзах Кыргызской Республики (ст. 2), Российской Федерации (статья 2) членом профессиональных союзов, может стать любой гражданин, достигший 14 летнего возраста и осуществляющий трудовую деятельность или обучающийся в учебном заведении. Пенсионеры имеют право по своему выбору добровольно создавать профсоюзы, а также вступать в профсоюзы при условии соблюдения их уставов. Согласно законодательству о профсоюзах Республики Армения (статьи 6, 7), Республики Беларусь (статьи 2, 4, 8), Республики Казахстан (статья 3), Республики Таджикистан (статья 5) в профсоюзы, если это предусмотрено их уставами, могут вступать не только граждане государства, на территории которого они созданы и действуют, но и иностранные граждане, и лица без гражданства. Возрастной ценз членов профессиональных союзов не установлен.

Законодательство государств – членов ОДКБ о профсоюзах предоставляет им право организовывать и проводить мирные, без оружия, собрания, митинги, шествия, демонстрации, забастовки и другие массовые мероприятия. Однако в некоторых государствах это право ограничено. Например, в Республике Армения профессиональным союзам запрещены организация и проведение незаконных забастовок, других массовых мероприятий и предусмотрена за это ответственность, в Республике Беларусь запрещается при проведении забастовок по инициативе профсоюзов выдвижение политических требований, а в Республике Казахстан – призывать работников к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной.

С учетом результатов сравнительного анализа законодательства о профсоюзах с целью исключения их участия в деятельности, направленной на дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки, рекомендуется:

1. Унифицировать положения, определяющие членство в профсоюзной организации.
2. Регламентировать порядок создания и регистрации профессионального союза.
3. Установить в законодательстве всех государств – членов ОДКБ единый возрастной ценз, дающий право на членство и создание профессионального союза.
4. Включить в законодательство о профсоюзах положения, запрещающие создание профессиональных союзов иностранными гражданами, а также деятельность на территории государств филиалов или представительств иностранных профессиональных союзов.
5. Установить запреты на участие профессиональных союзов в несанкционированных массовых мероприятиях.

Одним из механизмов реализации выдвинутых предложений может явиться разработка в рамках Парламентской Ассамблеи ОДКБ модельного закона «О профессиональных союзах».

### ***Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий***

С целью выработки предложений по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования (далее – массовые мероприятия), были изучены Закон Республики Армения «О свободе собраний» от 14 апреля 2011 года № ЗР-72, Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» от 30 декабря 1997 года № 114-З, Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» от 17 марта 1995 года № 2126, Закон Кыргызской Республики «О мирных собраниях» от 23 мая 2012 года № 64, Федеральный закон Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ, Закон Республики Таджикистан «О собраниях, митингах, демонстрациях и мирных шествиях» от 2 мая 1998 года № 612.

Анализ показал, что в государствах – членах ОДКБ законодательно закреплены концептуально отличающиеся подходы к организации и проведению массовых мероприятий, например, в Республике Армения и Российской Федерации, Кыргызской Республике и Республике Казахстан. По своей структуре и кругу вопросов в большей степени соответствуют друг другу законы Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Республики Таджикистан. Отличаются рассматриваемые законы и по степени детализации правового регулирования общественных отношений в этой важной сфере политической и общественной жизни.

Одним из значимых требований, которым должно отвечать законодательство о массовых мероприятиях, является исключение таких положений, которые могут порождать либо не устранять обстоятельства, создающие угрозы общественной безопасности, общественному порядку, национальной безопасности в политической сфере в целом, или способствовать деструктивному влиянию извне.

На основе анализа законодательства государств – членов ОДКБ с целью выработки правовых мер, направленных на обеспечение внутренней стабильности и противодействие технологиям внешнего деструктивного воздействия, предлагается:

1. В законах о массовых мероприятиях определить, что организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования могут выступать только граждане государства – места проведения массового

мероприятия, постоянно проживающие на ее территории, достигшие 18 летнего возраста и обладающие избирательным правом, а также политические партии, профессиональные союзы и иные организации, зарегистрированные в установленном порядке в стране, за исключением организаций, деятельность которых приостановлена в соответствии с законодательными актами.

Установить запрет быть организаторами массового мероприятия для граждан, которые признаны судом недееспособными либо ограниченно дееспособными, а также для лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда; имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления против государства, посягающего на основы конституционного строя.

2. Предусмотреть положения, определяющие, какие подготовительные мероприятия организаторы имеют право и обязаны проводить на стадии организации массовых мероприятий, а также запрет до получения разрешения на проведение массового мероприятия объявлять в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет или иных информационных сетях о дате, месте и времени его проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные материалы, как это определено в белорусском законодательстве.

3. Предусмотреть право местных органов исполнительной власти определять единые специально отведенные или приспособленные для проведения массовых мероприятий места, а также те места, в которых проведение такого мероприятия запрещается.

Определить период проведения таких мероприятий (например, с 8.00 до 22.00).

4. Включить в число оснований для запрещения проведения массовых мероприятий следующие обстоятельства:

использование свободы собраний в целях насильственного свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой, религиозной вражды, пропаганды насилия или войны;

проведение одновременно нескольких массовых мероприятий в одном месте или по одному маршруту движения;

создание реальной угрозы жизни, здоровью и безопасности граждан, а также если проведение массового мероприятия нарушает их права и законные интересы;

создание или угроза создания неустранимых помех в движении транспорта и граждан, в работе предприятий, учреждений и организаций, связанных с жизнеобеспечением населения.

Дополнить законы о массовых мероприятиях нормами, содержащими указанные обстоятельства в качестве оснований для запрещения проведения массового мероприятия.

5. Предусмотреть возможность и основания прекращения не только самого массового мероприятия, но также подготовки к его проведению, как это

предусмотрено в статье 12 Закона Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь».

6. Предусмотреть в законодательстве о массовых мероприятиях положения, которые обязывали бы:

– организаторов массовых мероприятий:

обеспечивать соблюдение условий и порядка проведения массового мероприятия, безопасность его участников, сохранность зданий, сооружений, в которых оно проводится;

содействовать в обеспечении общественного порядка при проведении массового мероприятия сотрудникам органов внутренних дел и представителям общественности, выполняющим обязанности по охране общественного порядка;

при обнаружении во время проведения массового мероприятия осуществления участниками массового мероприятия экстремистской деятельности либо по требованию уполномоченных должностных лиц государственного органа, осуществляющего противодействие экстремизму, незамедлительно принять меры по пресечению экстремизма;

в случае прекращения проводимого массового мероприятия решение об этом довести до сведения его участников;

– участников массовых мероприятий:

соблюдать общественный порядок;

выполнять все законные требования организаторов проводимого массового мероприятия.

7. В целях обеспечения общественной безопасности и общественного порядка предусмотреть запреты для организаторов и участников массовых мероприятий:

привлекать к участию в них граждан за материальное вознаграждение;

преднамеренно искусственно создавать препятствия движению транспортных средств и пешеходов;

устанавливать палатки, иные временные сооружения без разрешения местного органа исполнительной власти;

иметь при себе предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, ядовитые, отравляющие, едко пахнущие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок), предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, горючие материалы и вещества, иные вещества, предметы, изделия, в том числе самодельного изготовления, использование которых может привести к задымлению, воспламенению, иметь при себе и (или) распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;

действовать методами, создающими угрозу общественной безопасности, жизни и здоровью участников указанных мероприятий или других лиц;

скрывать свои лица, в том числе с использованием масок, иных предметов и (или) средств для затруднения установления личности;

пользоваться флагами, вымпелами, эмблемами, символами, плакатами и транспарантами, содержание которых направлено на причинение ущерба общественному порядку, правам и законным интересам граждан;

совершать любые действия, нарушающие установленный порядок организации и проведения массового мероприятия, а также подстрекать к таким действиям любыми методами;

загораживать открытые входы и выходы в здания, сооружения или на другие используемые участки, находящиеся или прилегающие к территории проведения акции;

участвовать в массовом мероприятии в состоянии опьянения, вызванном потреблением алкогольных напитков, наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ.

8. Определить права и обязанности местных органов исполнительной власти по принятию решения:

– о разрешении, запрещении массового мероприятия, изменении места или времени его проведения;

– о приостановлении массового мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным законом;

– о прекращении массового мероприятия в порядке и по основаниям, предусмотренным законом;

– требовать от организатора массового мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения.

9. Определить права и обязанности органов внутренних дел (в лице своих представителей), предусмотрев полномочия:

осуществлять при необходимости процедуры оцепления, сопровождения участников массового мероприятия, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков;

осуществлять пропускной режим и производить личный досмотр участников массового мероприятия;

принимать меры по предотвращению столкновений участников одного массового мероприятия с участниками других массовых мероприятий, провокаций и других конфликтных ситуаций, возникающих в ходе проведения указанного мероприятия;

требовать от организатора массового мероприятия объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения установленной нормативными правовыми актами предельной нормы заполняемости территории (помещения);

требовать от организатора и участников массового мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения;

по просьбе организатора массового мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора

публичного мероприятия, нарушающих правила проведения массового мероприятия;

пресекать несанкционированное нахождение беспилотных воздушных судов в воздушном пространстве над местом проведения публичного мероприятия и над прилегающей территорией в период его проведения.

При подготовке предложений по гармонизации законодательства, регламентирующей деятельность органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий, рекомендуется учитывать правовые нормы, закрепленные в статьях 12, 13 и 16 Федерального закона Российской Федерации «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ.

***Система уголовно-правовых мер по противодействию деструктивному воздействию на социально-политическую обстановку и обеспечению защиты основ конституционного строя государств – членов ОДКБ***

Анализ уголовных законов государств – членов ОДКБ показал, что в каждом из них закреплена система уголовно-правовых мер борьбы с посягательствами на основы конституционного строя, включающая меры по противодействию деструктивному воздействию на социально-политическую обстановку. Во всех государствах – членах ОДКБ такая система включает уголовно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за:

насильственные захват или удержание власти;

публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя;

создание, руководство общественным объединением, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью либо с побуждением граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно за участие в таком объединении;

организацию деятельности либо участие в деятельности политической партии или иного общественного объединения, в отношении которых имеется вступившее в законную силу решение уполномоченного государственного органа об их ликвидации или о приостановлении их деятельности;

организацию деятельности либо участие в деятельности политической партии или иного общественного объединения, не прошедших государственную регистрацию;

организацию, проведение или участие в незаконном массовом мероприятии;

нарушение порядка организации или проведения массовых мероприятий; принуждение к участию в массовых мероприятиях, в том числе незаконных;

массовые беспорядки;

хулиганство, совершенное группой лиц (группой лиц по предварительному сговору, организованной группой).

Указанные уголовно-правовые нормы соответствуют правовым нормам, предусмотренным модельным Уголовным кодексом Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

Вместе с тем уголовные кодексы в различных государствах – членах ОДКБ содержат и иные уголовно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за посягательства на основы конституционного строя. Например, уголовные законы Республики Казахстан, Кыргызской Республики Российской Федерации, Республики Таджикистан устанавливают ответственность за организацию вооруженного мятежа либо за активное участие в нем в целях свержения или насильственного изменения конституционного строя.

Уголовный кодекс Республики Казахстан устанавливает ответственность за:

руководство запрещенной забастовкой в военное время или в условиях чрезвычайного положения, а равно воспрепятствование в этих условиях работе организации;

призывы к продолжению участия в забастовке, признанной судом незаконной, совершенные публично или с использованием средств массовой информации или информационно-коммуникационных сетей;

подкуп работников с целью продолжения их участия в забастовке, признанной судом незаконной;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов или присвоение функций государственных органов или их должностных лиц членами общественных объединений, если эти деяния причинили существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства;

создание в государственных органах политических партий, их организаций, если это деяние причинило существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства.

Уголовным кодексом Республики Беларусь криминализированы получение, хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления экстремистской деятельности, либо финансирования политических партий, союзов (ассоциаций) политических партий, либо проведения массовых мероприятий, забастовок, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, которые были совершены в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения.

С учетом изложенного, с целью оптимизации правовых мер, направленных на обеспечение внутренней стабильности и противодействие технологиям внешнего деструктивного воздействия, предлагается в уголовных законах предусмотреть уголовную ответственность за:

получение иностранной безвозмездной помощи для осуществления экстремистской деятельности, либо финансирования политических партий, союзов (ассоциаций) политических партий, либо проведения массовых мероприятий;

создание в государственных органах политических партий или их организаций, если это деяние причинило существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства;

воспрепятствование законной деятельности государственных органов или присвоение функций государственных органов или их должностных лиц членами общественных объединений, если эти деяния причинили существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства;

подкуп граждан с целью их участия в незаконном массовом мероприятии или продолжения их участия в прекращенном массовом мероприятии;

публичные призывы к продолжению участия в прекращенном массовом мероприятии.

### **Заключительные положения**

Предложенные рекомендации по гармонизации (сближению) законодательства государств – членов ОДКБ нацелены на создание правовой базы, позволяющей исключить такие положения, которые могут порождать либо не устранять обстоятельства, создающие угрозы национальной безопасности в политической сфере, общественной безопасности, общественному порядку, или способствовать деструктивному влиянию извне на происходящие внутривнутриполитические процессы.

С учетом разносторонности данного вопроса, широкого охвата нормотворческой деятельности гармонизация изученных актов законодательства потребует значительных усилий, длительного времени и многоэтапности.

На первом этапе необходимо разработать недостающее модельное законодательство, предусмотрев в нем те ограничительные меры, которые позволят наиболее полно локализовать втягивание политических партий, общественных объединений и профессиональных союзов в технологии по дестабилизации внутривнутриполитической обстановки в государствах – членах ОДКБ.

На втором этапе следует предпринять меры по унификации внутреннего законодательства с уже имеющимся или находящимся в разработке модельным законодательством, разработав недостающие законодательные акты либо внеся дополнения и изменения в уже существующее законодательство государств – членов ОДКБ. Особое внимание стоит уделить дальнейшей оптимизации правового регулирования защиты основ конституционного строя, выделив такие направления, как конституционно-правовое регулирование, регулирование уголовно-правовой защиты и правовой защиты конституционного строя в избирательном процессе.

На третьем этапе следует доработать меры правовой и административной ответственности политических партий, общественных объединений и профессиональных союзов за участие в деятельности, направленной на дестабилизацию внутривнутриполитической обстановки.

Кроме того при реализации каждого из этапов необходимо предусмотреть четкое закрепление функций государственных органов, осуществляющих контроль за деятельностью политических партий, общественных объединений и профессиональных союзов.