



**Т.К. Авеннов**

докторант

E-mail: tavenov@bk.ru

Академия правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре  
Республики Казахстан, Астана

# **Актуальные проблемы административной ответственности военнослужащих Республики Казахстан за нарушение законодательства о порядке проведения и организации мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций**

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы ответственности военнослужащих Республики Казахстан за нарушение законодательства о проведении публичных мероприятий. Выделено, что военнослужащий отвечает главному критерию для организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, - это принадлежность к гражданству Республики Казахстан, но с ограничениями. Отмечается, что в данное время отсутствует организационно-правовой механизм составления протокола и административного судопроизводства. Автор предлагает изменения и дополнения в действующее законодательство, а также организационные изменения в работе военной полиции по механизму привлечения к административной ответственности военнослужащих в указанной области правоотношений.

**Ключевые слова:** право на мирное собрание, публичное мероприятие, военнослужащий, ограничения военнослужащих, права военнослужащих, специальный статус.

Право собираться мирно для выражения протеста, проведения демонстрации, празднования и, в целом, для совместного высказывания властям и согражданам своих взглядов лежит в основе функционирования демократических систем. Данное право тесно связано с другими фундаментальными компонентами демократии и плюрализма - свободой выражения мнения и свободой объединений. Право на свободу мирных собраний закреплено в ряде международных инструментов по правам человека [1, с. 14].

Практические действия по обеспечению гражданам права на свободу мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций может оказаться сложной задачей для органов государственной власти. Повышенную сложность эта задача представляет для органов внутренних дел, которая несет основную ответственность за обеспечение возможности провести публичное мероприятие и одновременно за то, чтобы права и свободы других людей не были ограничены непропорциональным образом, и чтобы поддерживался общественный порядок.

Касаясь вопроса о международно-правовом закреплении гражданско-политических прав и свобод, нельзя не заметить, что свобода собраний, гарантированная ст. 20 Всеобщей декларации прав человека, закреплена в меньшем количестве договоров по правам человека по сравнению со свободой объединения. Свободу собраний гарантируют ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 5 (d) ix Конвенции ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 11 Конвенции

Совета Европы о защите прав человека и основных свобод, ст. 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, ст. 12 Конвенции СНГ о защите прав человека и основных свобод, которая упоминает свободу собраний. В то же время свобода объединения упомянута, помимо перечисленных конвенций, еще и в ст. 8 (1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 7 (с) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и ст. 29 (b) iii Конвенции ООН о правах инвалидов [2, с. 3-5].

В качестве европейских стандартов в области свободы собраний, закрепленной в ст. 11 ЕКПЧ, с учетом ее толкования в практике ЕСПЧ, можно назвать следующие:

- признание свободы собраний в качестве основного права и одной из основ демократического общества;

- презумпция в пользу организации и проведения мирного собрания;

- допустимость сотрудничества организаторов с властями в процессе организации собрания (публичного мероприятия) и возложения в связи с этим обязанностей на организаторов по взаимодействию с властями;

- уважение независимости организатора в выборе места и времени проведения собрания;

- допустимость ограничений (включая изменение формата собрания и его прекращение, если они вызваны убедительными причинами), устанавливаемая на основе интерпретации предложенных конвенций общих и специальных критериев. Допустимое ограничение должно, прежде всего, соответствовать критериям необходимости в демократическом обществе, вызванной насущной общественной потребностью, а также соразмерности. В свою очередь, соразмерность определяется:

- а) как рациональная связь между преследуемой целью ограничения и используемым средством для ее достижения;

- б) как справедливый баланс между потребностями общества в целом и требованиями защиты основного права (адекватность ограничения, достаточность его оправдания);

- допустимость дискреционных полномочий органов власти с четким указанием их пределов в соответствии с принципом верховенства права и правовой определенности, включая организацию эффективного контроля за вмешательством государства (органов исполнительной власти) в основные права [3].

Ориентируясь на вышеназванные международные нормы, ст. 32 Конституции Республики Казахстан [4] закрепляет право на мирные собрания. В отличие от международных договоров по правам человека, которые гарантируют «свободу собраний», указанная статья Конституции закрепляет право «мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование».

Следует сказать, что право на мирные собрания (freedom assembly) [5] сегодня закреплено на уровне Основного закона (Конституции) в большинстве развитых стран.

Обеспечение реализации установленного Основным Законом права граждан собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование регламентировано положениями Закона Республики Казахстан от 17 марта 1995 года за №2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» [6]. Решениями маслихатов вводятся дополнительные положения по регламентированию порядка проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций. В частности, вводятся ограничения по месту проведения, требования по согласованию организационных вопросов и др.

Также законодателем установлена административная и уголовная ответственность за нарушения законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций и воспрепятствование их законному проведению.

Административная ответственность отражена в статье 488 кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях [7], а уголовная ответственность нашла свое отражение в статьях 155 и 400 Уголовного кодекса Республики Казахстан [8].

Необходимо отметить, что военнослужащие Республики Казахстан являются, в первую очередь, ее гражданами, а значит, наделены конституционным правом, предоставленным ст. 32 Основного Закона.

Так, п. 2 Общих положений Устава внутренней службы вооруженных сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан гласит: «Статус военнослужащего включает общие права, свободы и обязанности военнослужащего как гражданина Республики Казахстан...». (Указ Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007г. за № 364 «Устав внутренней службы вооруженных сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан» с изм. и

дополн. на 02.02.2016 г.) [9].

Однако, этот же пункт указывает и на особый статус военнослужащего, в котором говорится: «...с установленными законами изъятиями и ограничениями, а также его права, обязанности и ответственность, обусловленные особенностями воинской службы».

Исходя из вышеизложенного, военнослужащий отвечает главному критерию для организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, это принадлежность к гражданству Республики Казахстан, но с ограничениями.

Аналогично статус военнослужащего подтверждает и ст. 5 Закона Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих» (далее - Закон о статусе военнослужащих) [10], с дополнением, что изъятия и ограничения прав и свобод, особые обязанности и ответственность военнослужащих компенсируются дополнительными правами и льготами, установленными настоящим Законом.

Полагаем, что военнослужащие имеют право на участие в публичных мероприятиях с определенной правовой и организационной регламентацией. Указанная группа граждан не должна реализовывать данное право на общих основаниях, в связи со специальным статусом. В настоящее время отсутствует правовая и организационная регламентация в этой области правоотношений.

Так, законодатель в ст. 6 «Права военнослужащих», Закона о статусе военнослужащих не предусмотрел конституционное право собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Вместе с этим, военнослужащие, по факту, регулярно участвуют в публичных мероприятиях (чествование героев службы, возложение венков в память о погибших солдатах и т.д.). Например, ежегодно 2 августа на территории постсоветского пространства празднуют День воздушно-десантных войск. В этот день военнослужащие, в свободное от службы время, участвуют в различного рода публичных мероприятиях на общих основаниях, что, согласно правовым актам, является незаконным. Тем самым, возникает проблема с наложением взысканий за нарушение организации и проведения данных мероприятий.

Более того, п. 6 ст. 8 Закона о статусе военнослужащих запрещает организовывать и участвовать в забастовках, пикетировании и иных акциях протеста. Считаем, что право на пикетирование и другие акции протеста представлено Основным Законом, поэтому законодатель без оснований ограничил права военнослужащих.

Необходимо отметить, что согласно п. 4 ст. 804 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях [7], должностные лица органов военной полиции Вооруженных Сил Республики Казахстан имеют право составлять протокол о правонарушениях, совершенных военнослужащими, военнообязанными, призванными на сборы, и лицами, управляющими транспортными средствами Вооруженных Сил Республики Казахстан, других войск и воинских формирований Республики Казахстан.

Однако, согласно статистике, за последние 5 лет ни одного протокола составлено не было. Соответственно, отсутствует организационно-правовой механизм составления протокола и административного судопроизводства. Это говорит об отсутствии правового регулирования предоставления права военнослужащим собираться мирно и без оружия, а также налагать взыскания за их нарушение.

Такая ситуация обусловлена тем, что в таких случаях представители правоохранительных органов руководствуются принципом соразмерности наказания правонарушению, но не конкретными положениями нормативно-правовых актов. Вместе с этим, существует пробел как в части законодательного определения термина «публичное мероприятие», так и классификации публичных мероприятий. Например, мирное собрание, как публичное мероприятие, может носить как политический и протестный характер (против повышения пенсионного возраста, против существующей политической системы и строя и пр.), так и абсолютно нейтральную природу (празднование государственных праздников, собрания памяти граждан и пр.).

Считаем, что Закон РК «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», принятый в 1995 году, устарел и требует изменений. В данном Законе (как и в других НПА РК) не даны определения таких важнейших терминов как «публичное мероприятие», «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие», «пикетирование» и пр. Так, например, если законодательно утвердить термин «шествие» как «массовое пешее прохождение граждан Республики Казахстан по заранее определенному и утвержденному маршруту с целью привлечения гражданами внимания к той или иной проблеме», то участие военнослужащих в различных торжественных и праздничных маршах, в соответствии с законодательством, не будет считаться «шествием», так как само мероприятие не преследует цели привлечения внимания к каким-то социальным или политическим проблемам.

В ряде зарубежных государств (например, Российская Федерация) военнослужащим было дано право на участие в публичных мероприятиях (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и пр.) с целями привлечения внимания, решения проблем социально-экономического характера (не политического). Зарубежный опыт показывает, что такой подход (предоставление военнослужащим демократических инструментов для решения социальных проблем) в значительной степени снижает уровень социально-экономической напряженности в военной среде и риски участия военнослужащих в действиях против политической системы, действующих представителей власти и пр. Так, например, вопросы «проблемных» дольщиков не относятся к вопросам экстремистского, сепаратистского, антиправительственного содержания.

Для укрепления законности, правильной квалификации правонарушений, в области организации и проведении публичных мероприятий, совершенных военнослужащими, необходимо:

1. Провести законотворческие работы по совершенствованию казахстанского законодательства (обновление ЗРК от 1995 года или его отмена и принятие нового). Необходимо законодательно утвердить ключевые термины, используемые как в данном законе, так и в других нормативно-правовых актах Республики Казахстан: «публичное мероприятие», «политическое публичное мероприятие», «публичное мероприятие по вопросам решения социально-экономических проблем», «собрание», «митинг», «демонстрация», «шествие», «пикетирование», «уведомление о проведении публичного мероприятия», «регламент проведения публичного мероприятия», «участники публичного мероприятия», «организатор публичного мероприятия» и пр.

2. Статью 6 Закона о статусе военнослужащих дополнить следующим содержанием: «Военнослужащие вправе в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия участвовать в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, проводимых вне территории воинской части». В случае, если будет реализовано предложение №1, можно дополнить следующим содержанием: «Военнослужащие вправе в свободное от исполнения обязанностей военной службы время мирно, без оружия участвовать в «публичных мероприятиях по решению социально-экономических проблем», проводимых вне территории воинской части»;

3. Разработать механизм по предоставлению права военнослужащими организовывать и проводить публичные мероприятия в свободное от службы время;

4. Ввести статью в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, предусматривающую наказание военнослужащих за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций;

5. Ввести статью в Уголовный кодекс Республики Казахстан предусматривающую наказание военнослужащих за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций;

6. Разработать инструкцию (методические рекомендации) для органов военной полиции по составлению административных протоколов за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций.

Таким образом, выявленные проблемные моменты в законодательстве Республики Казахстан по государственному регулированию мирных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, то есть публичных мероприятий, в значительной степени нарушают принцип соразмерности и обоснованности ограничений демократических прав военнослужащих в части участия и организации публичных мероприятий. Предложенные в статье нововведения позволят решить выявленные проблемы и дадут возможность военнослужащим в мирном порядке решать свои социальные и экономические вопросы, привлекать к ним внимание государства, общественности, сторон конфликта.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний. Руководство БДИПЧ ОБСЕ. - Варшава, 2016. - 165 с.

2 Прокофьев К.Г. Международно-правовые стандарты административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования // Международное публичное и частное право. - 2014. - № 4. - С. 3-5.

3 Руководящие принципы по свободе мирных собраний // Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. - 2007. - С. 42 // <http://www.osce.org/ru/odihr/24524> (дата обращения: 30.09.2012).

4 Конституция Республики Казахстан: принята 30 августа 1995 г. (с изм. и доп. по сост. на 10.03.2017 г.) // [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1005029](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029).

5 Jeremy McBride, Freedom of Association, in The Essentials of... Human Rights, Hodder Arnold.

- London, 2005. - Pp. 18-20.

6 О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года № 2126 // <http://adilet.zan.kz>

7 Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях: Кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000235#z0>

8 Уголовный кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K140000226>

9 Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007 года № 364 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000364>

10 О воинской службе и статусе военнослужащих: Закон Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года за № 561-IV ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561>

### ТҮЙІН

Авенев Т.Қ., заң магистрі, докторант  
E-mail: [tavenov@bk.ru](mailto:tavenov@bk.ru)

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасы жанындағы Құқық қорғау органдары академиясы,  
Астана қ.

### БЕЙБІТ ЖИНАЛЫСТАРДЫ, МИТИНГІЛЕРДІ, ШЕРУЛЕРДІ, ПИКЕТТЕР МЕН ДЕМОНСТРАЦИЯЛАРДЫ ӨТКІЗУ ЖӘНЕ ҰЙЫМДАСТЫРУ ТУРАЛЫ ЗАҢНАМАНЫ БҰЗҒАНЫ ҮШІН ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ ҚЫЗМЕТКЕРЛЕРІНІҢ ӘКІМШІЛІК ЖАУАПКЕРШІЛІКТЕРІНІҢ ӨЗЕКТІ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Мақалада қоғамдық іс-шараларды өткізу туралы заңнаманы бұзғаны үшін Қазақстан Республикасының әскери қызметшілерінің жауапкершілігінің өзекті мәселелері талқыланады. Әскери қызметкер бейбіт жиналыстарды, митингілерді, шерулерді, пикеттер мен демонстрацияларды шектеулермен ұйымдастыру және өткізу үшін негізгі өлшемге сәйкес келетіні, яғни Қазақстан Республикасының азаматтығына жататыны аталады. Қазіргі кезде хаттама жасаудың және әкімшілік іс жүргізуді ұйымдастырудың ұйымдастырушылық-құқықтық механизмі жоқтығы атап өтіледі. Автор қолданыстағы заңнамаға өзгерістер мен толықтыруларды, сондай-ақ осы саладағы әскери қызметшілерді әкімшілік жауапкершілікке тарту механизмі бойынша әскери полицияның жұмысына ұйымдастырушылық өзгерістерді енгізуді ұсынады.

Түйін сөздер: бейбіт жиналыс өткізу құқығы, жария шаралар, әскери қызметші, әскери қызметшілерге арналған шектеулер, әскери қызметшілердің құқықтары, ерекше мәртебе.

### RESUME

Avenov T.K., master of law, doctoral student  
E-mail: [tavenov@bk.ru](mailto:tavenov@bk.ru)

Academy of Law enforcement agencies under the General Prosecutor's office  
of the Republic of Kazakhstan, Astana

### ACTUAL PROBLEMS OF SERVICEMEN' FROM THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN CONCERNING TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR THE VIOLATION OF THE LEGISLATION ON THE ORDER OF CONDUCTING AND ORGANIZING PEACEFUL ASSEMBLIES, RALLIES, PROCESSIONS, PICKETS AND DEMONSTRATIONS

The article is about topical issues of responsibility that is given to servicemen of the Republic of Kazakhstan for violation of legislation on holding public events. It is emphasized that the serviceman meets the main criterion for organizing and holding peaceful assemblies, rallies, processions, pickets and demonstrations, which are an accessory to the citizenship of the Republic of Kazakhstan but with restrictions. It is noted that at the moment there is no organizational and legal mechanism for drawing up a protocol and administrative proceedings. The author suggests changes and additions to the current legislation, and also organizational changes in the military police work on the mechanism of bringing to servicemen' administrative responsibility in legal relations area.

Keywords: the right to peaceful assembly, public event, serviceman, restrictions on servicemen, the rights of servicemen, special status.