

DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.054-064

С. К. ИдрышеваУниверситет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева
г. Астана, Республика Казахстан**Л. В. Сокольская**Государственный гуманитарно-технологический университет
г. Орехово-Зуево, Российская Федерация

Институт биолого-социальной чрезвычайной ситуации в законодательстве России и Казахстана

Резюме. Феномен института чрезвычайной ситуации нашел отражение в законодательстве практически всех стран современного мира. Системный анализ законодательства России и Казахстана показал, что биолого-социальные чрезвычайные ситуации не выделены легально в самостоятельный вид, что повлекло существенные пробелы в регулировании общественных отношений в период пандемии коронавируса. Чрезвычайная ситуация в связи с пандемией фактически ограничила ранее сложившиеся социально-экономические связи, затруднила реализацию таких конституционных прав и свобод граждан, как право на труд, беспрепятственное передвижение, достойное медицинское обслуживание. Вынужденное введение мер эпидемиологических ограничений и несовершенство законодательной базы привели к возникновению социальных проблем в России и Казахстане. На основе проведенного исследования авторы формулируют вывод о том, что на законодательном уровне следует закрепить максимально исчерпывающую классификацию чрезвычайных ситуаций по основаниям их возникновения и территории воздействия. Системная классификация видов чрезвычайных ситуаций по основаниям возникновения позволит наиболее полно осуществлять правовое регулирование каждого вида максимально адекватным образом, в том числе определять полномочия уполномоченных органов, права и обязанности населения и представителей юридических лиц, перечень и порядок применения ограничений и др. Введение в законодательные акты норм о биолого-социальных чрезвычайных ситуациях позволит восполнить пробелы в законодательстве Российской Федерации и Республики Казахстан.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация; чрезвычайное положение; законодательство; правовое регулирование; виды чрезвычайных ситуаций; биолого-социальные чрезвычайные ситуации; пандемия; ковид-19; эпидемия; режим чрезвычайного положения; Россия; Казахстан; права человека; классификация чрезвычайных ситуаций

Для цитирования: Идрышева С. К., Сокольская Л. В. Институт биолого-социальной чрезвычайной ситуации в законодательстве России и Казахстана. *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 8. С. 54–64. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.054-064

The Institution of Biological and Social Emergency in the Legislation of Russia and Kazakhstan

Sarah K. Idrysheva

Maqsut Narikbayev University
Astana, Republic of Kazakhstan

Lyudmila V. Sokolskaya

State University of Humanities and Technology
Orekhovo-Zuyevo, Russian Federation

Abstract. The phenomenon of the institution of an emergency situation is reflected in the legislation of almost all countries of the modern world. A systematic analysis of the legislation of Russia and Kazakhstan showed that biological and social emergencies were not legally separated into an independent form, which led to significant gaps in the regulation of public relations during the coronavirus pandemic. The emergency situation in connection with the pandemic actually limited previously established socio-economic ties, made it difficult to realize such constitutional rights and freedoms of citizens as the right to work, freedom of movement, and decent medical care. The forced introduction of epidemiological restrictions and the imperfection of the legislative framework have led to the emergence of social problems in Russia and Kazakhstan. Based on the study, the authors conclude that at the legislative level it is necessary to make the most comprehensive classification of emergency situations on the grounds of their occurrence and the territory they affect. The systematic classification of types of emergencies on the grounds of their occurrence will allow the fullest implementation of legal regulation of each type of emergency in the most appropriate way, including determining the powers of authorized bodies, the rights and obligations of the population and representatives of legal entities, the list and procedure for the application of restrictions, etc. The introduction of norms on biological and social emergencies into legislative acts will make it possible to fill in the gaps in the legislation of the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan.

Keywords: emergency situation; state of emergency; legislation; legal regulation; types of emergency situations; biological and social emergencies; pandemic; Covid-19; epidemic; state of emergency; Russia; Kazakhstan; human rights; classification of emergency situations

Cite as: Idrysheva SK, Sokolskaya LV. The Institution of Biological and Social Emergency in the Legislation of Russia and Kazakhstan. *Lex russica*. 2024;77(8):54-64. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.054-064

Введение

Глобализация и высокий уровень миграции населения разных стран в XX–XXI вв. повлекли потребность общения различных социальных групп путем активного перемещения как между странами, континентами, так и внутри государств. Всё активнее развивается туризм в международных масштабах, возникают другие поводы для расширения и углубления коммуникаций. Однако заболевание значительной части населения земного шара (например, испанским гриппом), природные стихийные бедствия XX в., технологические аварии в эпоху технического прогресса и т.п. привели к тому, что в законодательствах многих государств современного мира закрепился институт чрезвычайной ситуации (ЧС).

Актуальность данной темы обусловлена прежитым и до настоящего времени пока не исчезнувшим фактом заболевания значительной части населения во всем мире, обозначенным Всемирной организацией здравоохранения как «пандемия». Как отмечают О. Л. Узун и О. Б. Бойкова, «высокий интерес к данной проблематике возник в связи с необходимостью совершенствования института обеспечения безопасности личности, вызванной участвовавшими чрезвычайными ситуациями природного, техногенного и социального характера в мире»¹.

Чрезвычайная ситуация в связи с пандемией коронавируса создала жесткие ограничения ранее сложившихся социальных, экономических и иных связей во всем мире; продемонстрировала неготовность многих государств к

¹ Узун О. Л., Бойкова О. Б. Правовые основы и гарантии обеспечения безопасности личности при чрезвычайных ситуациях в ведущих иностранных государствах (на примере Германии) // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2013. № 4 (21). С. 47–53.

правовому регулированию именно таких ситуаций и обозначила пробелы в национальных законодательствах. Декларированный большинством стран мира режим правового и демократического государства, гарантировавший в том числе право на труд, на непосредственное общение, на беспрепятственное передвижение своих граждан, неожиданно рухнул. Анализ нормативных правовых актов России и Казахстана свидетельствует, что на тот момент не было правовых норм, регулирующих ЧС, связанные с массовыми заболеваниями населения инфекцией дыхательных путей, ни в рамках границ этих государств, ни в международных масштабах. Согласимся с мнением Р. А. Максимова, который полагает, что «до сих пор сугубо правовые аспекты исследуемой проблематики отодвигаются на второй план»², хотя ни одна современная сфера безопасности не в состоянии нормально функционировать без правового сопровождения.

Чрезвычайная ситуация

Чрезвычайная ситуация закрепляется в российском и казахстанском законодательстве как обстановка на определенном участке, сложившаяся в результате аварий, пожара, опасных природных явлений, катастроф, стихийных или иных бедствий, которые могут привести к человеческим жертвам, причинить вред здоровью человека и окружающей среде, значительным материальным ущербам и нарушениям условий жизни людей (ст. 1 Закона Республики Казахстан «О чрезвычайном положении»³, ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в редакции до 1 апреля 2020 г.⁴ и др.). Сходное определение включено и в Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых

Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций⁵.

Опыт последней пандемии вынудил многие государства внести корректировки в законодательство. Так, Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ⁶ определение ЧС в российском законодательстве было изменено: «Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Таким образом, легальное определение данного понятия было дополнено основанием возникновения ЧС в виде распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, что более адекватно объективным реалиям современного состояния общественных отношений в рассматриваемых нами сферах. К сожалению, в казахстанском законодательстве данное основание не внесено в законодательные акты и, соответственно, общественные отношения, сложившиеся в связи с пандемией, не урегулированы и даже не обозначены на законодательном уровне. Закон РК «О чрезвычайном положении» (ст. 4) предусматривает два вида режима ЧС: социального характера; природного и техногенного характера. Хотя с формально-юридической и логической точки зрения речь идет не о двух, а о трех видах ЧС, поскольку понятие и содержание ЧС природного характера и ЧС техногенного характера неодинаковы.

В Казахстане ЧС социального характера вводится по решению руководителя местного исполнительного органа государственной власти по предупреждению и ликвидации ЧС или

² Максимов Р. А. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2014.

³ Закон Республики Казахстан от 08.02.2003 № 387 «О чрезвычайном положении» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z030000387_.

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ URL: <https://etalonline.by/document/?regnum=n01500003>.

⁶ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

по согласованию с КНБ РК в случае, предусмотренном пунктом 1 ст. 3-2 (п. 2 ст. 3-1 Закона «О чрезвычайном положении»).

В Российской Федерации решение о введении режима ЧС в зависимости от масштаба ранее принимали Правительство РФ, МЧС РФ или соответствующие комиссии по ЧС. Но с 1 апреля 2020 г., согласно Закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», право введения режима ЧС имеет только Правительство РФ.

Глобальный характер некоторых ЧС вызывает естественную необходимость унификации понятийно-категориального аппарата законодательства в указанной сфере. Международными организациями уже начаты определенные действия в данном направлении. Так, в 2009 г. утвержден новый Терминологический глоссарий ООН по снижению риска бедствий (UNISDR)⁷, в 2015 г. принята Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы⁸. В 2020 г. опубликован Обзор законодательной и нормативной правовой базы в области гражданской обороны / гражданской защиты, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций стран Центральной Азии. Многие государственные органы в Республике Казахстан по роду своей деятельности часто пользуются ключевыми терминами, а также определениями ООН по снижению риска бедствий, однако указанные термины не обозначены в терминологическом глоссарии национального Закона «О гражданской защите»⁹, что приводит к проблемам правового регулирования в условиях ЧС и ЧП. В законах Казахстана «О чрезвычайном положении» и «О гражданской защите» на государственном языке основные термины «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение», несмотря на их различия по наименованию, содержанию, правовой природе и последствиям, называются одним термином «төтенше жағдай» — «чрезвычайная ситуация». Естественно, что данное обстоятельство логически ведет к непониманию сути и назначения данных законодательных актов, влечет путаницу. В целях устранения

выявленного недостатка авторы статьи предлагают заменить понятие «төтенше жағдай» на «төтенше ахуал», применяемое в значении «чрезвычайная ситуация», что приведет к устранению противоречий в понятийно-терминологическом аппарате.

За последнее столетие (после испанского гриппа, унесшего множество жизней) государства не сталкивались с таким явлением, как массовые инфекционные заболевания людей, возможно поэтому такие ЧС, как распространение инфекционных болезней, представляющих опасность для всего человечества, не были регламентированы в национальных законодательствах многих государств и не были включены в классификации видов вызываемых ими ЧС. Так, в Казахстане Законом «О чрезвычайном положении» эпидемии и эпизоотии отнесены к ЧС природного характера (пп. 2 п. 2 ст. 4), сходные нормы заложены и в законах Российской Федерации (пп. «б» ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»¹⁰). Однако многие специалисты выделяют биологические и даже биолого-социальные ЧС, к которым относят в том числе и эпидемии/пандемии, которые ныне имеют распространенный характер в связи с глобализацией международных экономических отношений, резким повышением уровня урбанизации населения, активными миграционными процессами.

Относительно классификации видов ЧС следует отметить, что в отдельных национальных законодательствах легально определены виды ЧС природного и техногенного характера в зависимости от объектов и территории распространения/действия. Например, постановлением Правительства РК от 02.07.2014 № 756 (утратило силу в связи с постановлением Правительства РК от 14.07.2023 № 580) было установлено, что ЧС природного и техногенного характера делятся на объектовые, местные, региональные и глобальные. Однако о ЧС социального и иного характера в данном постановлении ничего не сказано.

В Российской Федерации классификация ЧС природного и техногенного (но тоже не социального либо иного) характера закреплена по-

⁷ URL: https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyRussian.pdf.

⁸ URL: https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf.

⁹ Рекомендации по внесению изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 11.04.2014 «О гражданской защите» // URL: <https://cesdrr.org/uploads/dev/2022>.

¹⁰ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

становлением Правительства РФ от 21.05.2007 № 304¹¹. В частности, такие ЧС разделены на ЧС локального характера, муниципального характера, межмуниципального характера, регионального характера, межрегионального характера, федерального характера. Глобальные ЧС (пандемия) здесь не предусмотрены. Н. Г. Жаворонкова выделяет также трансграничную ЧС, поражающие факторы которой выходят за пределы Российской Федерации либо которая произошла за рубежом и затрагивает территорию Российской Федерации¹².

Биолого-социальные чрезвычайные ситуации

Анализ законодательной, доктринальной, технической литературы свидетельствует, что в законодательстве большинства государств мира говорится в основном о двух видах ЧС: природного и техногенного характера; в некоторых странах — о ЧС социального характера. Но вместе с тем следует выделять еще такие виды ЧС, как экологические и биологические. К последним относят как раз эпидемии, эпизоотии.

Анализ правового регулирования сферы ЧС показывает, что наиболее полным образом такие вопросы урегулированы на уровне подзаконных и технических актов. Например, в Российской Федерации действует ГОСТ Р 22.0.04-2020 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения», который был принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 11.09.2020 № 643-ст¹³. Согласно данному документу под биолого-социальной ЧС следует понимать «обстановку, при которой в результате возникновения источника биологической чрезвычайной ситуации на определенной территории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, существования сельскохозяйственных животных и произрастания растений, возникает угроза жизни и здоровью людей, ши-

рокого распространения инфекционных болезней, потерь сельскохозяйственных животных и растений». Источником биолого-социальной ЧС в данном стандарте определена особо опасная или широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений.

ЧС биолого-социального (антропогенного) характера состоят из ЧС, связанных с изменением состояния литосферы — суши (почвы, недр, ландшафта), состояния и свойства атмосферы (воздушной среды), состояния гидросферы (водной среды), состояния биосферы, инфекционной заболеваемости людей, животных (в том числе и диких) и растений.

В этой связи вызывает вопросы отсутствие в законодательных актах Российской Федерации норм о биолого-социальных ЧС.

В Казахстане сегодня действует подзаконный акт — приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 18.12.2019 № 1069 «Об утверждении профессионального стандарта “Деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях”»¹⁴. Данный стандарт предназначен для создания учебных программ, включая обучение персонала на предприятиях, сертификацию работников, выпускников образовательных учреждений, решение широкого спектра задач по управлению персоналом *только в сфере противопожарной безопасности*. Иных правовых актов, относящихся к регулированию видов ЧС, в Казахстане нами не выявлено.

Глобализация неизбежно влечет понимание государствами необходимости сотрудничать при наступлении ЧС, особенно носящих межгосударственный и глобальный характер. Так, в 2003 г. были заключены Соглашение между правительствами государств — участников СНГ об обмене информацией о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, об информационном взаимодействии при ликвидации их последствий и оказании помощи пострадавшему населению¹⁵, Соглашение о сотрудничестве государств — участников Со-

¹¹ СПС «Гарант».

¹² Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М. : Юриспруденция, 2007. С. 9–10.

¹³ URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200175573> (дата обращения: 15.09.2023).

¹⁴ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900019752>.

¹⁵ URL: <https://cis.minsk.by/page/1188/soglasenie-ob-obmene-informaciej-o-crezvyajnyh-situacijah-prirodnogo-i-tehnogennogo-harakter-a-ob-informacionnom-vzaimodejstvii-pri-likvidacii-ih-posledstvii-i-okazanii-pomosi-postradavsemu-naseleniu>.

дружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций¹⁶ (для Казахстана вступило в силу 22 февраля 2017 г.¹⁷) и др.

При этом вновь обращает на себя внимание факт правового регулирования на международном уровне только общественных отношений в сфере ЧС природного и техногенного характера — никаких норм о сотрудничестве государств и согласованных мерах при ЧС социального, экологического или биологического характера не имеется.

Во многих научных работах в основном изучаются два вида ЧС: техногенные, т.е. вызванные антропогенной деятельностью человека, и природные — не зависящие от воли людей и являющиеся последствием природных естественных процессов; к природным ЧС отнесены широко распространенные инфекционные заболевания населения, сельскохозяйственных животных и растений, а также применение современных средств поражения¹⁸.

Резюмируя проведенный анализ о ЧС и их видах, полагаем наиболее объективным отношение ЧС, связанной с эпидемией/пандемией, приведшей к массовым инфекционным заболеваниям среди населения, к применению многочисленных ограничений свободы передвижения и нарушению права на труд, ограничению социальных (родственных, дружеских, трудовых, соседских) связей, к ЧС именно биолого-социального характера. Биологический характер инфекционных болезней объясняется тем, что у человека они вызываются различными болезнетворными или условно-болезнетворными *биологическими агентами*: бактериями, грибами, вирусами, прионами, простейшими и т.д.

Наше мнение подтверждается также исследованиями других ученых, которые отмечают, что пандемия ковида-19 имела такое негативное последствие, как разрушение сложившихся способов социальной коммуникации и сохранения социальных связей¹⁹, а вынужденное применение эпидемиологических ограничений привело к возникновению социальных проблем²⁰.

Государственное управление в период чрезвычайных ситуаций

Организация государственного управления в период ЧС или чрезвычайного положения (ЧП)²¹ в различных государствах осуществлялась по-разному. Так, в Казахстане в 2014 г. были утверждены Правила применения дополнительных мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения²². В соответствии с п. 3 названных Правил основным органом местного управления в период ЧП *независимо от причины его введения* должна являться «комендатура местности», которая «через средства массовой информации оповещает населения местности, где введен режим чрезвычайного положения, о необходимости выполнения введенных мер и временных ограничений, применяемых в условиях чрезвычайного положения при чрезвычайных ситуациях социального характера». Однако при объявлении в Казахстане ЧП с 16 марта 2020 г. и до его окончания в мае местные комендатуры практически бездействовали, официальных правовых актов об их создании не было опубликовано. Хотя в п. 4 Правил указано, что комендатуры действуют на территории, где введен правовой режим ЧП при ЧС *социального*

¹⁶ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201801260017>.

¹⁷ Закон РК от 22.12.2016 № 30-VI ЗРК «О ратификации Соглашения о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000030>.

¹⁸ Жаворонкова Н. Г. Указ. соч. С. 9–10.

¹⁹ Вызовы пандемии и стратегическая повестка дня для общества и государства: социально-политическое положение и демографическая ситуация в 2021 году : монография / отв. ред. В. К. Левашов, Г. В. Осипов, С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская. М. : ФНИСЦ РАН, 2021. С. 385.

²⁰ Дидикин А. Б., Тринитка Д. Г. Этические и правовые дилеммы эпохи глобальной пандемии // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2022. № 3 (13). С. 36.

²¹ При наличии определенных условий ЧС может стать основанием для введения ЧП. Тем самым «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение» соотносятся между собой как общее и особенное.

²² Постановление Правительства РК от 28.01.2014 № 35 «Об утверждении Правил применения дополнительных мер и временных ограничений в условиях чрезвычайного положения» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1400000035>.

характера. Вместе с тем правила для применения их при ЧС природного характера, к которым были отнесены законом эпидемия/пандемия, не были утверждены. Лишь этим обстоятельством можно объяснить ситуацию в период ЧП с 16 марта по 11 мая 2020 г. в Казахстане, когда регулирование общественных отношений производилось Государственной комиссией, но чаще — санитарными врачами. Только при объявлении ЧП в г. Алматы в январе 2022 г. такая местная комендатура была создана²³.

Таким образом, приходится констатировать, что законодательством России и Казахстана не было предусмотрено ЧС биологического характера, вызванной пандемией коронавируса, отсутствовало нормативное правовое регулирование общественных отношений, поэтому по умолчанию применялись нормы, регулирующие ЧС природного или социального, техногенного характера. Детальный анализ норм вышеуказанных Правил показывает, что в них отсутствуют меры, подлежащие применению при массовых инфекционных заболеваниях населения (кроме введения комендантского часа). Кроме введения комендантского часа, все приведенные меры не имели никакого отношения к ЧС, связанной с массовым заболеванием населения инфекционными заболеваниями под общим названием «коронавирус».

Более того, пунктом 2 ст. 3-4 Закона РК «О чрезвычайном положении» в Казахстане при первоочередных мерах по ликвидации социальных ЧС, а также на весь срок действия ЧП (независимо от его основания) предусмотрено прекращение оказания физическим и юридическим лицам услуг связи или ограничение пользования сетями и средствами связи, кроме правительственной связи (п. 10 ст. 15). В условиях пандемии, вызванной коронавирусом, данное ограничение противоречит фактически сложившимся обстоятельствам, когда школы и вузы были переведены на дистанционное обучение, многие работодатели перевели работников на удаленный режим работы; нахождение близких

родственников в разных странах и разных частях одной страны вызывало естественную потребность узнавать о состоянии их здоровья в условиях массовых заболеваний, сопровождавшихся тяжелым течением и даже смертельным исходом²⁴. Наоборот, в той ситуации уровень оказания услуг связи должен был быть самым высоким и бесперебойным.

В России такие ограничения в законодательстве отсутствуют, хотя в 2021 г. некоторые госорганы уже предлагали ввести ограничения в этой сфере²⁵. В проекте правительственного постановления, который был опубликован на федеральном сайте проектов нормативных правовых актов, Министерство цифрового развития предложило в случае ЧС природного и (или) техногенного характера предоставить приоритет использования связи силовым ведомствам, МЧС, специальным службам и другим ведомствам, отключая при этом простых пользователей от сети²⁶.

В Казахстане фактически единственным ориентиром в данной ситуации был пункт 3 Указа Президента РК от 15.03.2020 № 285 «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан»²⁷, в котором были перечислены основные меры и временные ограничения, которые впоследствии должны были конкретизироваться и для которых должен был устанавливаться порядок осуществления на практике.

Более адекватное правовое регулирование общественных отношений, на наш взгляд, имеется в Российской Федерации, где в Федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» были отдельно закреплены общие меры и временные ограничения, применяемые в условиях ЧП (ст. 11), а потом отдельно зафиксированы общие меры и временные ограничения, применяемые при ЧП, введенном при обстоятельствах, указанных в п. «а» ст. 3 данного Закона (ст. 12 — при ЧС социального характера) и отдельно — в п. «б» (при ЧС природного, техногенного, экологического характера — ст. 13).

²³ Указ Президента РК от 05.01.2022 «О введении чрезвычайного положения в городе Алматы» // URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-vvedenii-chrezvychaynogo-polozeniya-v-gorode-almaty-5098>.

²⁴ Идрышева С. К., Сокольская Л. В., Валентонис А. С. Этические и правовые дилеммы, возникающие в период биолого-социальных чрезвычайных ситуаций // Евразийский юридический журнал. 2023. № 11. С. 460–462.

²⁵ Минцифры: закон о работе сетей при ЧС не предполагает отключения связи на протестах // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5181053#:~:text=%C2>.

²⁶ URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/14/09/2021/61408f739a79473e911b04fa.

²⁷ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000285>.

Соответственно, при массовых беспорядках и иных причинах социальных ЧС могут быть применены следующие меры: введение комендантского часа, ограничение свободы СМИ, запрет на деятельность политических партий и других общественных объединений, проверка документов, личный досмотр, досмотр имущества, жилья и транспорта населения; запрет на продажу оружия, боеприпасов и т.п.; выдворение лиц, нарушающих режим ЧП; продление срока содержания находящихся под стражей лиц.

При природных ЧС (к которым законодателем в Российской Федерации отнесены и эпидемии) были предусмотрены: временное переселение жителей на безопасные территории; введение карантина; привлечение государственного материального резерва; отстранение руководителей государственных и негосударственных организаций от работы из-за ненадлежащего исполнения ими своих обязанностей и назначение других лиц, временно исполняющих обязанности руководителей данных организаций на период действия ЧС; в исключительных случаях, когда необходимо провести или обеспечить аварийно-спасательные и иные неотложные работы, возможна мобилизация трудоспособных граждан и привлечение транспортных средств населения для выполнения указанных работ при обязательном соблюдении требований техники безопасности и охраны труда.

Относительно сроков действия режима ЧП статья 7 Закона РК «О чрезвычайном положении» определяет, что, если такое положение вводится на всей территории государства, оно не может превышать 30 суток, а по истечении срока, на который вводилось ЧП, оно считается прекращенным. Однако пункт 3 данной статьи уточняет, что при неустранении обстоятельств, послуживших основанием для введения ЧП, Президент Республики вправе продлить его действие в пределах еще одного 30-дневного срока. Такие указы о продлении действия ЧП в Республике Казахстан были изданы 14 апреля и 29 апреля 2020 г., в результате чего общий срок действия режима ЧП до 11 мая составил 55 дней. В Российской Федерации общегосу-

дарственный режим ЧП не был установлен, данная функция была передана в ведение субъектов Федерации.

В случае перерастания ЧС в ЧП законами России и Казахстана предусмотрены дополнительные ограничения. В Казахстане введение существенных ограничений прав и свобод участников гражданских правоотношений отнесено на уровень подзаконного правового регулирования актами главных государственных санитарных врачей. Так, статья 104 нового Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения»²⁸ устанавливает, что в случае если возникает угроза распространения инфекционных и паразитарных заболеваний на всей территории Казахстана, то главные государственные санитарные врачи имеют право ввести ограничительные мероприятия (в том числе и карантин) с особыми условиями предпринимательской и (или) другой деятельности и жизни населения.

В статье 39 Конституции РК, ст. 55 Конституции РФ закреплено, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом и только в том случае, если это необходимо для защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. В Законе РК «О правовых актах» данное положение более детализировано, в частности в ст. 14-2 подчеркивается, что ограничение прав и свобод в демократическом государстве должно быть адекватно законно обоснованным целям и должно соответствовать требованиям справедливости, быть пропорциональным, соразмерным и необходимым для защиты конституционно значимых ценностей.

Следует отметить, что во время объявления в Казахстане ЧП 2020 г. действовали ныне утративший силу Кодекс «О здоровье народа и системе здравоохранения» и Правила осуществления ограничительных мероприятий, в том числе карантина, на территории Республики Казахстан от 20.03.2015. Однако из действующих Правил осуществления ограничительных мероприятий от 21.12.2020 исключено проведение *обязательной вакцинации* населения согласно перечню заболеваний, против которых проводятся профилактические прививки²⁹.

²⁸ Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» от 07.07.2020 № 360-VI ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Адилет». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360>.

²⁹ Приказ Министра здравоохранения РК от 21.12.2020 № ҚР ДСМ-293/2020 «Об утверждении правил осуществления ограничительных мероприятий, в том числе карантина, и перечень инфекционных за-

В перечень таких заболеваний ранее были включены «человеческий грипп, вызванный новым подтипом вируса, и другие инфекционные болезни, вызывающие чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения, имеющие международное значение, в соответствии с приложением № 2 к Международным медико-санитарным правилам (2005 г.)». В настоящее время в перечне последний вид заболеваний изменен на «коронавирусную инфекцию, вызванную новым подтипом вируса», и весь перечень включен в новые Правила от 21.12.2020.

В то же время условия проведения спорных ныне профилактических прививок регламентированы статьей 85 нового Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», в соответствии с которой физические лица, постоянно находящиеся на территории РК, обязаны получать обязательные профилактические прививки против инфекционных заболеваний (п. 4). Тем самым в казахстанском законодательстве усматривается явное противоречие между нормами закона и подзаконного акта, которое пока еще не получило разъяснения со стороны уполномоченного государственного органа.

Заключение

Таким образом, можно сделать вывод, что глобальная чрезвычайная ситуация в виде пандемии коронавируса позволила выявить проблемные вопросы в правовом регулировании рассмотренных в статье общественных отношений и сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию законодательства и состояния правопорядка в данной сфере.

В Докладе ВОЗ «Деятельность ВОЗ в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения»³⁰ в числе причин недостаточной эффективности мер противодействия биологическим ЧС отмечались «слабость национального потенциала в области предупреждения, выявления и пресечения рисков для здоровья населения»; недостаточное выполнение государствами-участниками определенных обязательств по

выполнению Международных медико-санитарных правил (2005 г.), особенно в отношении обеспечения готовности, что способствовало превращению пандемии ковида-19 в затяжную глобальную ЧС в области здравоохранения.

Так, на законодательном уровне следует закрепить максимально исчерпывающие виды (классификацию) ЧС по основаниям возникновения и территории воздействия. Системная классификация видов ЧС по основаниям возникновения позволит наиболее полно осуществлять правовое регулирование каждого из видов ЧС, в том числе определять полномочия уполномоченных органов, права и обязанности населения и представителей юридических лиц; перечень и порядок применения ограничений и др. Восполнение законодательных актов правовыми нормами о биолого-социальных ЧС позволит ликвидировать пробелы и юридические коллизии в национальных законодательствах России и Казахстана по регулированию данных видов ЧС.

Введение в законодательство таких видов ЧС (по территории воздействия), как трансграничные и глобальные, обеспечит восполнение норм об обязанностях, компетенции уполномоченных органов государства в аспекте международного сотрудничества по предупреждению и ликвидации ЧС такого масштаба.

Необходима также унификация терминологии в сфере правового регулирования ЧС и ЧП с учетом международных документов. В Казахстане рекомендуется в максимально короткие сроки изменить термины «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение» в названиях и текстах соответствующих законодательных и подзаконных актов на государственном языке в целях закрепления и отражения их правовой сущности и адекватного восприятия всеми заинтересованными лицами.

Желательно поддержать научные исследования, проводимые не только учеными-юристами, но и специалистами различных сфер по результатам последней пандемии. Это позволит выявить слабые стороны государственного управления и правового регулирования при ЧС социально-биологического и экологического характера. Так, по результатам техногенных

заболеваний, при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия, в том числе карантин» // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/search/docs/ddt=2020-12-21&fulltext=>.

³⁰ Деятельность ВОЗ в чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения : доклад ВОЗ на 74-й сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (5 мая 2021 г.) // URL: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA74/A74_9Add1-ru.pdf.

катастроф разрабатываются и публикуются заключения специальных комиссий и аналитические статьи специалистов³¹. В качестве примера можно привести материалы по результатам исследования техногенной ЧС на Саяно-Шушенской ГЭС³².

Помимо научных исследований, представляется необходимым правовое просвещение населения в вопросах поведения и реализации

ограничений при различных ЧС, особенно социальных и социально-биологических, носящих обширный характер (в масштабах государства, межгосударственные). В качестве примера можно привести учебное пособие «Чрезвычайные ситуации. Классификация и правила поведения», где рассмотрены различные виды ЧС и прописаны правила поведения населения при их наступлении³³.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Вызовы пандемии и стратегическая повестка дня для общества и государства: социально-политическое положение и демографическая ситуация в 2021 г. : монография / отв. ред. В. К. Левашов, Г. В. Осипов, С. В. Рязанцев, Т. К. Ростовская. М. : ФНИСЦ РАН, 2021.

Дидикин А. Б., Тринитка Д. Г. Этические и правовые дилеммы эпохи глобальной пандемии // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2022. № 3 (13). С. 31–37.

Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. М. : Юриспруденция, 2007. 168 с.

Идрышева С. К., Сокольская Л. В., Валентонис А. С. Этические и правовые дилеммы, возникающие в период биолого-социальных чрезвычайных ситуаций // Евразийский юридический журнал. 2023. № 11. С. 460–462.

Костров А. В., Глуценко О. О. Авария на Саяно-Шушенской ГЭС: необходимо совершенствовать нормативную правовую базу РСЧС // Право и безопасность. 2010. № 3 (36), октябрь. С. 94–101.

Максимов Р. А. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2014.

Ордобаев Б. С., Боронов К. А. Чрезвычайные ситуации. Классификация и правила поведения. Бишкек : Эль Элион, 2017. 218 с.

Рассохин Г. Саяно-Шушенская ГЭС: неопознанная и нерасследованная катастрофа (16 августа 2019 г.) // URL: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=8736>

Сокольская Л. В., Идрышева С. К. Особенности прекращения договорных отношений между туристами и туроператорами в условиях пандемии по законодательству России и Казахстана // Право и образование. 2021. № 3. С. 63–69.

Телжан В. Социально-психологические последствия карантинных мер в период пандемии COVID-19 // Психология және социология сериясы. 2022. № 1 (80). С. 140–146.

Узун О. Л., Бойкова О. Б. Правовые основы и гарантии обеспечения безопасности личности при чрезвычайных ситуациях в ведущих иностранных государствах (на примере Германии) // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2013. № 4 (21). С. 47–53.

REFERENCES

Didikin AB, Trinitka DG. Ethical and legal dilemmas in the age of a global pandemic. *Theoretical and Applied Law*. 2022;3(13). (In Russ.).

³¹ Идрышева С. К., Сокольская Л. В., Валентонис А. С. Указ. соч. С. 462.

³² Костров А. В., Глуценко О. О. Авария на Саяно-Шушенской ГЭС: необходимо совершенствовать нормативную правовую базу РСЧС // Право и безопасность. 2010, октябрь. № 3 (36). С. 94–101 ; Рассохин Г. Саяно-Шушенская ГЭС: неопознанная и нерасследованная катастрофа (16 августа 2019 г.) // URL: <http://www.proatom.ru/modules.php?name=News&file=print&sid=8736>.

³³ Ордобаев Б. С., Боронов К. А. Чрезвычайные ситуации. Классификация и правила поведения. Бишкек : Эль Элион, 2017.

Idrysheva SK, Sokolskaya LV, Valentonis AS. Ethical and legal dilemmas arising during biological and social emergencies. *Eurasian Law Journal*. 2023;11:460-462. (In Russ.).

Kostrov A, Glushchenko OO. Accident at the Sayano-Shushenskaya HPP: it is necessary to improve the regulatory framework of the Russian Emergency Situations. *Pravo i bezopasnost*. 2010;3(36). (In Russ.).

Levashov VK, Osipov GV, Ryazantsev SV, Rostovskaya TK (eds.). The challenges of the pandemic and the strategic agenda for society and the state: socio-political situation and demographic situation in 2021. Moscow: FNSC RAS Publ.; 2021. (In Russ.).

Maximov RA. The mechanism of law in emergency situations (general theoretical aspect). Cand. Sci. (Law) Diss. Penza; 2014. (In Russ.).

Ordobaev BS, Boronov KA. Emergencies. Classification and rules of conduct. Bishkek: El Elion Publ.; 2017. (In Russ.).

Sokolskaya LV, Idrysheva SK. Features of termination of contractual relations between tourists and tour operators in the conditions of the pandemic under the legislation of Russia and Kazakhstan. *Law and Education*. 2021;3:63-69. (In Russ.).

Telzhan V. Socio-psychological consequences of quarantine measures during the COVID-19 pandemic. *Psikhologiya zhane sotsiologiya seriyasy*. 2022;1(80):140-146.

Uzun OL, Boikova OB. Legal bases and guarantees of personal safety in emergencies in leading foreign countries (a case study of Germany). *Vestnik of St. Petersburg University of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia*. 2013.

Zhavoronkova NG. Environmental and legal problems of ensuring safety in emergency situations of a natural and man-made nature. Moscow: Jurisprudentsya Publ.; 2007. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Идрышева Сара Кимадиевна, доктор юридических наук, профессор департамента частного права АО «Университет КАЗГЮУ имени М.С. Нарикбаева»
д. 60, Победы пр., г. Астана 010011, Республика Казахстан
isk.80@mail.ru

Сокольская Людмила Викторовна, кандидат юридических наук, декан юридического факультета ГОУ ВО МО «Государственный гуманитарно-технологический университет»
д. 22, Зеленая ул., г. Орехово-Зуево 142611, Российская Федерация
cokol4512@yandex.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Sarah K. Idrysheva, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Private Law, Maqsut Narikbayev University, Astana, Republic of Kazakhstan
isk.80@mail.ru

Lyudmila V. Sokolskaya, Cand. Sci. (Law), Dean of the Faculty of Law, State University of Humanities and Technology, Orekhovo-Zuyevo, Russian Federation
cokol4512@yandex.ru

Материал поступил в редакцию 31 марта 2024 г.

Статья получена после рецензирования 22 апреля 2024 г.

Принята к печати 15 июля 2024 г.

Received 31.03.2024.

Revised 22.04.2024.

Accepted 15.07.2024.