

АНДАТПА/АННОТАЦИЯ

8D04201 – Құқық білім беру бағдарламасы бойынша философия докторы (PhD) ғылыми дәрежесін алу үшін ұсынылған диссертация

Аманжолова Зарина Нурбековна

Тақырыбы:

«Төтенше ахуал кезінде экономикалық және әлеуметтік құқықтарды жүзеге асыру мәселелері (Covid-19 пандемиясы тәжірибесінде)»

Жұмыстың жалпы сипаттамасы. Диссертацияда төтенше ахуал режимі жағдайында экономикалық және әлеуметтік құқықтарды іске асырудың құқықтық тетіктері кешенді түрде зерттеліп, «төтенше ахуал» ұғымына анықтама беріліп, оның түрлері жіктеледі. Қазақстанда және шетелде режимді енгізудің тарихи алғышарттары мен кезеңдері айқындалып, Covid-19 кезеңіндегі нормативтік коллизиялар талданды; заңнаманы, құқық қолдануды жетілдіруге арналған қолданбалы ұсыныстар қосымшасы жасалды.

Зерттеу тақырыбының өзектілігі. Жеке және заңды тұлғалардың әлеуметтік әрі экономикалық құқықтары — Конституцияда бекітілген ең жоғары құндылықтар. Соңғы жылдардағы Covid-19 сияқты дүниежүзілік биологиялық-әлеуметтік дағдарыстар дәстүрлі құқықтық тетіктердің төтенше жағдайға дайындығы жеткіліксіз екенін айқын көрсетті: 2021 ж. мектеп оқушыларының 19 пайызы тұрақты интернетке қол жеткізе алмады, ал жоспарлы медициналық көмек 27 пайызға қысқарды.

Қазақстан тәжірибесі де бұл құбылысты растайды. 2020 ж. жарияланған төтенше ахуал кезінде ресми жұмыссыздық 5,0 %-дан 5,7 %-ға өсті, шамамен 450 мың азамат табыссыз қалды; шағын және орта бизнестің отыз пайызы қызметін тоқтатты. Коменданттық сағат пен қозғалыс шектеулері жүріп-тұру, ақпарат алу, бейбіт жиналыс және пікір білдіру бостандықтарын едәуір тарылтты.

Құқық қолдану тәжірибесі бірнеше жүйелік кемшілікті ашты. ҚР Конституциясы, «Төтенше жағдай туралы» және «Азаматтық қорғау туралы» заңдар арасында қайшылықтар бар: қазақ мәтінінде «төтенше ахуал» мен «төтенше жағдай» бірдей түсіндірілетіндіктен, табиғи-техногендік құбылыстарды конституциялық төтенше режимнен айыру қиын. Бұдан бөлек, әлеуметтік-биологиялық сипаттағы төтенше ахуал заңда жеке түр ретінде нақты көрсетілмеген.

Азаматтардың негізгі құқықтарын шектейтін Бас мемлекеттік санитариялық дәрігердің қаулылары міндетті құқықтық сараптамадан өтпей

қабылданып, дәрігердің құқықтық мәртебесінің айқындығына күмән тудырды. Бұл сот бақылауын әлсіретіп, құқықтар мен бостандықтарды теңгерімді қорғауға кедергі келтірді.

Ғылыми әдебиетте мәселе әлі де толық зерделенбеген: Қазақстанда осы тақырыпта диссертациялық еңбек қорғалмаған, ал шетелдегі зерттеулер «өзгермелі құқықтық режим» теориясымен шектеледі.

Мемлекет басшысының «Әділетті Қазақстанның экономикалық бағдары» Жолдауы мен 2030 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасы биологиялық-әлеуметтік сын-қатерлерге төтеп бере алатын құқықтық институттарды нығайтуды міндеттейді. Демек, төтенше ахуал жағдайында экономикалық және әлеуметтік құқықтарды жүзеге асыру тетіктерін кешенді талдау — конституциялық құрылымның орнықтылығы мен елдің бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз етудің, сондай-ақ азаматтардың құқықтарын тепе-тең қорғаудың басты алғышарты. Осы зерттеу аталған реттеу олқылықтарын жоюға және ұлттық құқықты өмірлік-әлеуметтік сынақтарға икемдеуге бағытталады.

Зерттеу жұмысының мақсаты төтенше ахуал және төтенше жағдай енгізілгеннен кейін әлеуметтік және экономикалық құқықтарды жүзеге асыру механизмінің олқылықтарын анықтап, отандық құқықтық жүйені жетілдіруге арналған тиімді ұсыныстарды әзірлеу болып табылады.

Зерттеу міндеттері:

Төтенше жағдай туралы» заңды және оған байланысты актілерді талдап, халықтың жаппай сырқаттануына орай төтенше ахуал кезінде қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудегі олқылықтар мен коллизияларды анықтау; ағандық деңгейдегі жұқпалы аурулар жағдайында төтенше ахуалдың белгілері мен құқықтық табиғатын айқындау үшін доктриналық және нормативтік дереккөздерді кешенді талдау-синтездеу;

тәжірибесінде анықталған заңнамалық олқылықтарды жоюға бағытталған конституциялық әрі салалық заңдарға өзгерістерді көздейтін заң жобасын әзірлеу;

аңға тәуелді актілердің жобаларын әзірлеу және қолданыстағы нормативтік құқықтық актілерге толықтырулар енгізу жөнінде ұсыныстар тұжырымдау;

пандемиясының әлеуметтік-экономикалық салдарын институционалдық, статистикалық және социологиялық деректер негізінде кешенді талдау;

әсіпорындар мен дара кәсіпкерлердің қызметі, қашықтан оқыту үдерісін қамтамасыз ету тәжірибесіне қатысты материалдарды жинап, құқықтық реттеудің тиімсіз тұстарын бағалау;

өтенше ахуал кезеңінде әртүрлі әлеуметтік топтар мен бизнес субъектілерінің экономикалық-әлеуметтік құқықтарын жүзеге асырудағы қиындықтарды БАҚ

жарияланымдары, сот шешімдері және сауалнама нәтижелері арқылы эмпирикалық растау;
лынған нәтижелерді жүйелеп, нормативтік реформа мен басқарушылық шешімдерге арналған практикалық ұсынымдар пакетін ұсыну.

Зерттеу жұмысының объектісі – төтенше ахуал кезінде жеке құқық саласындағы құқықтарды жүзеге асыру кезінде туындайтын құқықтық қатынастар.

Зерттеу жұмысының пәні – төтенше ахуалдың енгізілуіне байланысты әлеуметтік және экономикалық құқықтарды жүзеге асыру барысын құқықтық реттеуге бағытталған отандық, шет елдердің және халықаралық нормативтік құқықтық актілер, қалыптасқан құқықтық тәжірибесі және сот практикасы және ғылыми доктрина, социологиялық зерттеу.

Ғылыми жаңалығы. Бұл диссертациялық зерттеу – Қазақстанда әлеуметтік-биологиялық сипаттағы төтенше ахуалдың құқықтық табиғатын және оның шеңберінде азаматтардың экономикалық-әлеуметтік құқықтарын қамтамасыз ету тетіктерін кешенді зерделеген алғашқы іргелі еңбек. Автор мемлекеттік тілдегі ұғымдық аппаратты нақтылап, төтенше режимдердің жаңа жіктемесін ұсынды әрі пандемия көрсеткен нормативтік-институционалдық олқылықтарды еңсеруге бағытталған заңнамалық өзгерістер мен бастамалар әзірлеу арқылы конституциялық-құқықтық доктриналық базаны толықтырды. Атап айтқанда:

— төтенше ахуал әлеуметтік-биологиялық дағдарыстарға арналған дербес, кешенді құқықтық режим екені жүйелі түрде дәлелденді;

— «төтенше ахуал», «төтенше жағдай», «әлеуметтік-биологиялық төтенше жағдай» түсініктеріне анықтамалар беріліп, олардың айырмашылық белгілері мен өзара байланысы айқындалды;

— отандық құқық үшін төтенше режимдердің төрт буынды (табиғи, техногендік, әлеуметтік, әлеуметтік-биологиялық) жіктемесі жасалып, әр санатқа тән шектеу ауқымы айқындалды;

— «Төтенше жағдай туралы», «Азаматтық қорғау туралы» заңдарына, сондай-ақ Азаматтық, Азаматтық-процестік кодекстерге құқықтарды өлшемді шектеу тетіктерін бекітетін өзгерістер жобасы әзірленді;

— Бас мемлекеттік санитариялық дәрігердің ерекше үйлестіруші мәртебесін заңмен күшейту және Мемлекеттік комиссияның санитариялық-эпидемиологиялық функцияларын кеңейту қажеттігі ғылыми негізделді.

Практикалық және ғылыми маңыздылығы. Зерттеу нәтижелері төтенше ахуал режимінде экономикалық және әлеуметтік құқықтарды іске асыру тетіктерін жетілдіруге бағытталған нақты ұсыныстар кешенін қамтиды.

Диссертацияда «төтенше жағдай – төтенше ахуал» ұғымдарын дифференциялау, «әлеуметтік-биологиялық сипаттағы төтенше жағдайды»

төтенше режимдердің төртінші дербес түрі ретінде енгізу, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Азаматтық, Азаматтық-процестік кодекстерге, «Төтенше жағдай туралы», «Байланыс туралы» заңдарына өзгерістер топтамасы әзірленді. Зерттеуде борышкерді жауапкершіліктен босатудың өлшемдері айқындалып, карантиндік шектеулер кезіндегі шарттық міндеттемелерді орындаудың «құқықтық орындалмаушылық» моделі ұсынылды, медицина қызметкерлері үшін Covid-19-ды кәсіптік ауру ретінде тану тетігі нақтыланды, сондай-ақ сот ісін жүргізуді үздіксіз қамтамасыз етуге бағытталған Қазақстан Республикасының Азаматтық процестік кодексіне түзетулер әзірленді.

Аталған жұмыс мемлекеттік тілде төтенше ахуал кезеңінде жеке құқық саласындағы (азаматтық, еңбек, әлеуметтік) қатынастарды кешенді зерделеген алғашқы іргелі зерттеу болып табылады. Халықаралық-құқықтық салыстырмалы талдау арқылы «әлеуметтік-биологиялық төтенше жағдай» және «құқықтық орындалмаушылық» сияқты жаңа ғылыми ұғымдар мен авторлық анықтамалар ұсынылды; төтенше ахуалды реттейтін нормалар жүйеленіп, олардың доктриналық-категориялық аппараты нақтыланды. Алынған нәтижелер мемлекеттің және қоғамның дағдарысқа дайындық деңгейін бағалаудың әдіснамалық негізін қалыптастырып, азаматтық, еңбек және конституциялық құқық теориясын одан әрі дамытуға үлес қосады. Диссертация материалдары жоғары оқу орындарының азаматтық құқық, азаматтық іс жүргізу, еңбек құқығы және пәнаралық курстарында, сондай-ақ магистранттар мен докторанттардың ғылыми ізденісінде кеңінен пайдалануға жарамды.

Зерттеу нәтижелерінің апробациясы. Зерттеу қорытындылары келесі рецензияланған ғылыми басылымдарда жарық көрді:

‘Төтенше жағдай’ түсінігінің мәселелері» // ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Жаршысы, № 1(72)-2023, 243-249 б.

ҚР Бас мемлекеттік санитариялық дәрігерінің төтенше жағдай кезінде шығаратын қаулыларын қабылдау және күшін жоюдың кейбір мәселелері» // ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Жаршысы, № 4(75)-2023,

Адам құқықтары мен азаматтық құқықтардың арақатынасы: COVID-19 тәжірибесі негізінде» // ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институтының Жаршысы, № 2(77)-2024, 327-334 б.

‘Төтенше жағдай кезіндегі азаматтық қатынастарға «бой бермейтін күштің» әсері: COVID-19 тәжірибесі негізінде» // Ғылым х/а журналы, № 3(82)-2024, 160-166 б.

COVID-19 инфекциясын кәсіптік ауру деп тану мәселесі» // Ташкент, 10.12.2024, 286-292 б.

Төтенше жағдай кезінде құқықтар мен бостандықтарға берілген кепілдіктерді жүзеге асыру» // «Ғылым және жастар» конф., Алматы, 03.04.2025, 233-237 б. иссертацияда ұсынылған түзетулер пакеті ҚР Төтенше жағдайлар министрлігінің № 10-1/1085 (03.04.2025 ж.) және Санитариялық-эпидемиологиялық бақылау комитетінің № 24-23-1-2/657-И (19.03.2025 ж.) хаттарымен жұмыс топтарының қарауына қабылданып, нормативтік-құқықтық актілерді дайындау барысына бейімделуге ұсынылды.

Зерттеу жұмысының құрылымы кіріспеден, үш тараудан, он бір бөлімшеден, қорытындыдан, пайдаланылған әдебиеттер тізімінен және екі қосымшадан тұрады; жалпы көлемі 165 бет, оның ішінде қосымшалар 156-беттен кейін басталады.

Бірінші тарауда төтенше ахуал институтының теория-тарихи және нормативтік негіздері жүйелі талданды. Зерттеу ең алдымен төтенше өкілеттіктердің Рим сенаты бекіткен *senatus consultum ultimum* қаулыларынан бастап француз *état de siège* үлгісіне дейінгі эволюциясын, одан әрі ХХ ғасырдағы Ұлыбритания (1920), АҚШ (1934) және КСРО (1968) актілеріне ұласқан даму тізбегін зерделеп, төтенше режимнің басты мақсаты – конституциялық құрылысты қорғау екенін, бірақ құқықтарды шектеу шеңбері әр мемлекетте әрқилы қалыптасатынын көрсетті. Осы тарихи сабақтастық халықаралық тәжірибедегі парламенттік бақылаудың тиімділігін айғақтап, Қазақстанда ол буын әлі әлсіз екенін анықтауға мүмкіндік берді.

Зерттеу одан әрі отандық құқықтағы терминологиялық ала-құлалықты ашып көрсетті: 2003 жылғы «Төтенше жағдай туралы» заң «чрезвычайное положение» ұғымын, ал 2014 жылғы «Азаматтық қорғау туралы» заң «чрезвычайная ситуация» терминін қолданғанымен, екеуі де қазақша бірдей «төтенше жағдай» деп көрсетіледі. Лингвистикалық, заң техникалық және салыстырмалы-құқықтық дәлелдер бұл ұғымдарды баламасыз аудару Конституцияның түпнұсқа мәтініне қайшы екенін дәлелдеп, «чрезвычайное положение» үшін «төтенше ахуал», «чрезвычайная ситуация» үшін «төтенше жағдай» атауларын заңнамалық тұрғыдан бекіту ұсынылды.

Бұдан соң төтенше ахуал енгізудің материалдық және процессуалдық алғышарттары қарастырылды. Конституцияның 44-бабы, «Төтенше жағдай туралы» заңның 4-бабы және салалық кодекстер салыстырмалы талдау арқылы әлеуметтік, табиғи-техногендік және биологиялық қатерлердің айырмашылығын жүйелеп көрсетті; пандемия секілді әлеуметтік-биологиялық қауіптерді дербес класс ретінде тану қажет екені дәлелденіп, биологиялық агенттердің мутациясы мен биотерроризм тәуекелі сияқты сегіз белгі енгізілген жаңа анықтама ұсынылды.

Төтенше жағдай деңгейлерін (объектілік, жергілікті, өңірлік, жаһандық) өлшеу үшін қаза болғандар саны, материалдық залал мөлшері және тіршілік

әрекетінің бұзылуы өлшемшарттары нақтыланды; жаһандық шек бойынша заңнамалық вакуум бар екені көрсетіліп, халықаралық-құқықтық үйлестіру тетігі ұсынылды. Әлеуметтік сипаттағы төтенше жағдайды тек табиғи құбылыс ретінде түсіндіру жеткіліксіз екені дәлелденді, өйткені оның салдары еңбек, білім алу, отбасы және ақпарат еркіндігі сияқты құқықтарды тежейді.

Талдау COVID-19 кезеңіндегі басқару құрылымының қайшылықтарымен түйінделді: 2020 жылы Президент жанындағы Мемлекеттік комиссия қаулылары Бас санитариялық дәрігердің актілерімен қатар қабылданып, комендатура тетігі айналымнан шығып қалды; санитариялық қаулылардың Әділет органдарында тіркелмеуі құқықтық айқындықты бұзды. Автор төтенше ахуал саласындағы терминдік бірізділікті қалпына келтіру, әлеуметтік-биологиялық қатерлерді құқықтық тәртіпке енгізу және шектеу шараларына парламенттік бақылауды күшейту – тараудың негізгі ғылыми нәтижелері деген тұжырымға келді.

Екінші тарауда төтенше ахуал режимі тұлғаның әлеуметтік құқықтарына әсері кешенді түрде зерделенді. Автор алдымен «әлеуметтік құқықтар» ұғымының диссертациядағы кең мазмұнын айқындап, оны адамның қоғамда толыққанды дамуына кепілдік беретін құқықтық мүмкіндіктер жүйесі ретінде негіздеді. Мұндай тәсіл төтенше ахуал жағдайында шектеу шараларының сипатын бағалап, олардың қажеттілік, пропорционалдылық және уақытша шектеулілік қағидаттарына сәйкестігін анықтауға мүмкіндік берді.

Адам құқықтарын шектеу шектері Қазақстан Конституциясы мен «Төтенше жағдай туралы» заңда белгіленгенімен, зерттеу көрсеткендей, COVID-19 кезеңінде құқықтарды тоқтата тұру өкілеттігі кей тұста норма шегінен тыс кеңейтілген. Заңға сәйкес шектелмейтін құқықтар тізбесі бар екеніне қарамастан, конституциялық бостандықтарды шектеу аясы іс жүзінде кеңірек болып шықты. Автор бұл құбылысты құқықтық айқындықтың жеткіліксіздігімен және парламенттік бақылаудың әлсіздігімен байланыстырды, сондықтан төтенше өкілеттіктерді жүзеге асыру тетіктерін нақтылау жөнінде ұсыныстар жасады.

Білім алу құқығы пандемия кезінде ең көп зардап шеккен салалардың бірі ретінде қарастырылды. Дәстүрлі оқыту формасынан толық бас тарту мектептегі білім сапасына да, жоғары білімге сұранысқа да теріс әсер етті; онлайн-формат инфрақұрылым, әдіснама және цифрлық теңсіздік мәселелерін айқындады. Автор оқу платформаларын лицензиялау-дың бірыңғай тәртібін енгізу, әлеуметтік әлсіз отбасыларға құрылғы мен трафикті субсидиялау нормаларын бекіту қажет екенін көрсетті. Отбасылық салада қашықтан рәсімделетін қорғау бұйрықтары тетігін қолданысқа енгізу ұсынылып, тұрмыстық зорлық-зомбылық статистикасымен дәлелденді.

Еңбек құқығына қатысты талдау жұмыскер мен жұмыс берушінің төтенше кезеңдегі өзара міндеттеріне шоғырланды. Еңбек кодексі шектеу шаралары уақытында ақы төленетін демалыс, қашықтан жұмыс, толық емес жұмыс уақыты тәрізді баламаларды ұсынғанымен, зерттеу бұл тетіктерді қолдану тәжірибесі біркелкі болмағанын әрі жұмыссыздықтың өскенін көрсетті. Бұған жауап ретінде автор «қашықтан жұмыс» ұғымын еңбек шарттарында жүйелі бекіту, ең төменгі жалақыны өмір сүру минимумынан жоғары деңгейде қайта есептеу және COVID-19-ды белгілі бір мамандық топтары үшін кәсіби ауру ретінде тану тәртібін айқындау жөнінде ұсыныстар әзірледі.

Денсаулық сақтау құқығын зерттеу кезінде емхана желісінің қысқаруы, дәрі-дәрмек тапшылығы және Санитариялық бас дәрігер қаулыларын тіркеу проблемалары айқындалды. Автор бұл актілерді Әділет органдарында міндетті тіркеу арқылы құқықтық айқындықты күшейтуді және вакцинация паспортын биометриялық растаумен толықтыруды ұсынды. Зерттеу нәтижесінде әлеуметтік құқықтарды қорғаудың нормативтік дәлдік, институционалдық жауапкершілік, цифрлық қолжетімділік және соттық бақылау атты төрт бағыттағы тұжырымдамалық үлгі ұсынылып, тарау мақсаты толық жүзеге асырылды.

Үшінші тарауда төтенше ахуал режимінің экономикалық құқықтарға әсері кешенді түрде талданды. Алдымен пандемия басталған сәтте мемлекет қабылдаған уақытша шектеулердің шағын және орта бизнеске, қаржы ағындарына, жұмыспен қамтуға тигізген салдары бағаланды. COVID-19 жағдайы бұрын-соңды болмаған құқықтық белгісіздік туғызды, қолданыстағы экономикалық нормалардың кемшілігін ашты; автор қолдау пакеттері, салық-несие жеңілдіктері мен нарыққа кіру тосқауылдарының тиімділігін салыстыра келе, дағдарысқа қарсы шараларды экономикалық құқықтарды шектемейтін пропорционалды қағидамен үндестірді.

Тараудың екінші қисындық желісі шарттық қатынастарға арналды. Пандемия кезінде кәсіпкерлер шарттық міндеттемелерді орындай алмау не кешіктіру фактілерін «құқықтық орындалмаушылық» деп атады; бұл құбылыс Азаматтық кодексте толық реттелмегені анықталды. Автор еңсерілмейтін күш ұғымын дәстүрлі түсініктен нақтылап, 359-бапқа борышкерді әлеуметтік-биологиялық төтенше жағдай кезіндегі жауапкершіліктен босататын жаңа төртінші тармақты, ал 374-бапқа орындаудың мүмкін еместігін пандемия-мен байланыстыратын сөйлемді енгізуді ұсынды. Ұсыныстар міндеттемелер теңгерімін сақтай отырып, кредитор мен борышкер мүдделерін құқықтық тұрғыдан қайта үйлестіруді көздейді.

Үшінші бөлімнің эмпирикалық бөлігі кәсіпкерлер арасында жүргізілген әлеуметтік сауалнамаға сүйенді. Сауалнама қорытындысы шағын бизнес

субъектілерінің 74 пайызы табыс көлемі 50 пайыздан астамға қысқарғанын, 62 пайызы жалға алу мен еңбекақы төлемін уақытында жаба алмағанын көрсетті; респонденттердің 85 пайызы шектеулер табысқа пропорционалды болмады деп санаса, 58 пайызы санитарлық қауіпсіздік шараларын заңды деп таныды. Бұл деректер төтенше ахуал кезіндегі нормативтік актілер қоғамдық сенімді сақтау үшін экономикалық ахуалды ескеруі қажет деген тұжырымға жетелейді.

Тарау соңында экономикалық айналымды қолдау мақсатында байланыс инфрақұрылымын шектеуге бағытталған нормаларды қайта қарау мәселесі көтерілді. Автор «Төтенше жағдай туралы» заңның 14-1-бабын байланыс желілерін толық өшіруге емес, олардың үздіксіз жұмысын басымдықпен қамтамасыз ету талабымен толықтыруды ұсынып, цифрлық экономиканың өміршеңдігі байланыс қызметтерінің қолжетімділігіне тәуелді екенін дәлелдеді. Үшінші тарау экономикалық құқықтарды қорғаудың құқықтық-доктриналық әрі практикалық негізін жасап, Азаматтық кодекс пен салалық актілерге енгізілуге тиіс нақты өзгерістер жобасымен түйінделді.

Қорытындыда зерттеу нәтижелері жинақталып, төтенше ахуал жағдайында әлеуметтік-экономикалық құқықтарды құқықтық қамтамасыз етудің тұжырымдамалық үлгісі әзірленді; ұсыныстарды іске асыру нормативтік айқындық пен қоғамдық тұрақтылықты нығайтады.