

## Аннотация

Диссертация представлена на соискание учёной степени доктора философии (PhD)

по образовательной программе 8D04201 'Юриспруденция'.

Автор — Аманжолова Зарина Нурбековна.

Тема работы: **‘Проблемы реализации экономических и социальных прав в условиях чрезвычайного положения (на примере пандемии**

**Общая характеристика работы.** В исследовании комплексно анализируются правовые механизмы осуществления экономических и социальных прав в режиме чрезвычайного положения; даётся авторское определение понятия чрезвычайного положения на государственном языке и предлагается классификация его видов. Определены исторические предпосылки и этапы введения соответствующего режима в Казахстане и за рубежом, выявлены нормативные коллизии периода пандемии COVID-19. Разработаны прикладные предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики, которые приведены в приложении к диссертации.

**Актуальность темы исследования** обусловлена тем, что социальные и экономические права физических и юридических лиц закреплены Конституцией в качестве высших ценностей, тогда как глобальные биолого-социальные кризисы последних лет, в частности COVID-19, показали недостаточную готовность традиционных правовых механизмов к чрезвычайным ситуациям. Так, в 2021 году 19 % школьников не имели устойчивого доступа к интернету, а объём плановой медицинской помощи сократился на 27 %.

Казахстанский опыт подтверждает указанные тенденции. В период объявленного в 2020 году чрезвычайного положения уровень официальной безработицы вырос с 5,0 % до 5,7 %; около 450 тыс. граждан лишились дохода; тридцать процентов субъектов малого и среднего бизнеса приостановили деятельность. Комендантский час и ограничения на передвижение существенно сократили свободы перемещения, получения информации, мирных собраний и выражения мнений.

Правоприменительная практика выявила ряд системных изъянов. Между Конституцией Республики Казахстан и законами ‘О чрезвычайном положении’ и ‘О гражданской защите’ существуют противоречия: в казахской версии термины ‘төтенше ахуал’ и ‘төтенше жағдай’ употребляются как синонимы, что затрудняет разграничение природно-техногенных явлений и

конституционного режима чрезвычайного положения. Чрезвычайная ситуация социально-биологического характера не выделена в законе в качестве самостоятельного вида. Постановления Главного государственного санитарного врача, ограничивавшие основные права граждан, принимались без обязательной правовой экспертизы, что поставило под сомнение правовой статус данного должностного лица, ослабило судебный контроль и усложнило балансированную защиту прав и свобод.

Проблема остаётся недостаточно разработанной в научной литературе: в Казахстане диссертаций на эту тему не защищалось, а зарубежные исследования в основном ограничиваются теорией 'изменчивого правового режима'.

Послание Президента 'Экономический курс Справедливого Казахстана' и Концепция правовой политики до 2030 года ориентируют на укрепление правовых институтов, способных противостоять биолого-социальным вызовам. Комплексный анализ механизмов реализации экономических и социальных прав в условиях чрезвычайного положения становится необходимой предпосылкой устойчивости конституционного строя, повышения конкурентоспособности государства и равновесной защиты прав граждан. Настоящее исследование направлено на устранение выявленных регулятивных пробелов и адаптацию национального права к жизненно важным социальным вызовам.

**Целью исследования** является выявление недостатков в механизме реализации социальных и экономических прав после введения режима чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации и разработка эффективных предложений по совершенствованию отечественной правовой системы.

**Задачи исследования** заключаются в следующем:

— Проанализировать закон 'О чрезвычайном положении' и связанные с ним акты и выявить пробелы и коллизии правового регулирования общественных отношений в условиях чрезвычайного положения, вызванного массовой заболеваемостью населения.

— Осуществить комплексный анализ и синтез доктринальных и нормативных источников для определения признаков и правовой природы чрезвычайного положения в условиях глобальных инфекционных заболеваний.

— Разработать законопроект, предусматривающий внесение изменений в Конституцию и отраслевое законодательство, направленных на устранение выявленных в опыте COVID-19 законодательных пробелов.

— Сформулировать предложения по разработке проектов подзаконных актов и внесению дополнений в действующие нормативные правовые акты.

— Провести комплексный анализ социально-экономических последствий пандемии COVID-19 на основе институциональных, статистических и социологических данных.

— Собрать материалы, относящиеся к деятельности предприятий и индивидуальных предпринимателей, а также к практике обеспечения дистанционного обучения, и оценить неэффективные аспекты правового регулирования.

— Эмпирически подтвердить посредством публикаций средств массовой информации, судебных решений и результатов анкетирования трудности реализации социально-экономических прав различных социальных групп и субъектов бизнеса в период чрезвычайного положения.

— Систематизировать полученные результаты и предложить пакет практических рекомендаций для нормативной реформы и управленческих решений.

**Объектом исследования** являются правовые отношения, возникающие при реализации частноправовых прав в условиях чрезвычайного положения.

**Предметом исследования** выступают отечественные, зарубежные и международные нормативные правовые акты, сложившаяся правоприменительная и судебная практика, научная доктрина и социологические исследования, направленные на правовое регулирование реализации социальных и экономических прав в связи с введением чрезвычайного положения.

**Научная новизна.** Данное диссертационное исследование является первым в Казахстане фундаментальным трудом, комплексно изучившим правовую природу социально-биологического чрезвычайного положения и механизмы обеспечения экономических и социальных прав граждан в его рамках. Автор уточнил понятийный аппарат на государственном языке, предложил новую классификацию чрезвычайных режимов и дополнил конституционно-правовую доктрину, разработав законодательные изменения и инициативы, направленные на преодоление нормативно-институциональных пробелов, выявленных пандемией. В частности:

— системно доказано, что чрезвычайное положение представляет собой самостоятельный, комплексный правовой режим, предназначенный для социально-биологических кризисов;

— даны авторские определения понятий ‘чрезвычайное положение’, ‘чрезвычайная ситуация’ и ‘социально-биологическое чрезвычайное положение’ на государственном языке, выявлены их отличительные признаки и взаимосвязь;

— для отечественного права предложена трёхзвенная классификация чрезвычайных режимов (природно-техногенный, социальный, социально-

биологический) с указанием объёма ограничений, характерного для каждой категории;

— подготовлен проект изменений в Конституционный закон ‘О чрезвычайном положении’, в закон ‘О гражданской защите’, а также в Гражданский, Трудовой и Процессуальные кодексы, закрепляющий механизмы соразмерного ограничения прав;

— научно обоснована необходимость законодательного усиления особого координационного статуса Главного государственного санитарного врача и расширения санитарно-эпидемиологических полномочий Государственной комиссии.

**Практическая и научная значимость исследования** состоит в том, что его результаты представляют собой комплекс конкретных предложений, направленных на совершенствование механизмов реализации экономических и социальных прав в условиях чрезвычайного положения. В диссертации проведено разграничение понятий ‘чрезвычайная ситуация’ и ‘чрезвычайное положение’, обосновано включение чрезвычайной ситуации социально-биологического характера в качестве четвёртого самостоятельного вида чрезвычайных режимов, а также разработан пакет поправок в Гражданский, Трудовой и Предпринимательский кодексы Республики Казахстан, в Конституционный закон ‘О чрезвычайном положении в Республике Казахстан’ и в Закон Республики Казахстан ‘О связи’. В работе определены критерии освобождения должника от ответственности, предложена модель ‘юридической неисполнимости’ для исполнения договорных обязательств при карантинных ограничениях, конкретизирован механизм признания COVID-19 профессиональным заболеванием для медицинских работников, подготовлены изменения в Гражданский процессуальный кодекс, обеспечивающие непрерывность судопроизводства, и даны рекомендации по их практическому внедрению. Модельные положения и нормативные постановления направлены в Правительство, Верховный Суд и отраслевые министерства и в настоящее время обсуждаются в соответствующих рабочих группах, что подтверждает прикладную актуальность проведённого исследования.

Диссертация является первым фундаментальным исследованием на государственном языке, всесторонне анализирующим гражданские, трудовые и социальные правоотношения в период чрезвычайного положения. На основе международно-правового сравнительного анализа введены новые научные понятия и авторские определения ‘чрезвычайной ситуации социально-биологического характера’ и ‘юридической неисполнимости’, систематизированы нормы, регулирующие чрезвычайное положение, и уточнён их доктринально-категориальный аппарат. Полученные результаты формируют методологическую основу для оценки готовности государства и

общества к кризисам и вносят вклад в дальнейшее развитие теории гражданского, трудового и конституционного права. Материалы диссертации могут широко использоваться в учебных курсах по гражданскому праву, гражданскому процессу, трудовому праву и междисциплинарных дисциплинах, а также в научной работе магистрантов и докторантов.

**Апробация результатов исследования.** Итоговые положения диссертации опубликованы в следующих авторитетных рецензируемых изданиях и представлены официальным органам:

проблемы понятия ‘чрезвычайное положение’ // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, № 1(72)-2023, с. 243–249.

некоторые вопросы принятия и отмены постановлений Главного государственного санитарного врача Республики Казахстан, издаваемых при чрезвычайном положении // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан, № 4(75)-2023, с. 232–240.

отношение прав человека и гражданских прав: на примере COVID-19 // Трибуна молодого учёного, № 2(77)-2024, с. 327–334.  
влияние ‘непоколебимой силы’ на гражданские отношения во время чрезвычайного положения: на основе опыта COVID-19 // Международный журнал ‘Наука’, № 3(82)-2024, с. 160–166.

5. Experience in regulating public relations during a pandemic. // Rivista di Studi sulla Sostenibilita, 2023, 13(1), с. 83–99.

COVID-19 инфекциясын ‘кэсіптік ауру’ ретінде тану мәселесі // Конституционно-правовые основы модернизации общества и государства в Республике Узбекистан: Сборник материалов Международной научно-теоретической конференции (Ташкент, 10 декабря 2024 г.). – Ташкент: ТИУ, 2024. – с. 286–292.

өтенше жағдай кезінде құқықтар мен бостандықтарға берілген кепілдіктерді жүзеге асыру // Сборник материалов ежегодной международной конференции молодых учёных ‘Молодёжь и наука 601-222-165-7), с. 233–237.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан (март – апрель 2025 г.): представлены основные положения диссертации; письмом № 10-1/1085 от 3 апреля 2025 г. одобрены предложения автора по внесению изменений в законы ‘О чрезвычайном положении’ и ‘О гражданской защите’.

Комитет санитарно-эпидемиологического контроля Министерства

здравоохранения Республики Казахстан (апрель 2025 г.): представлены результаты диссертационного исследования; письмом № 24-23-1-2/657-И от 19 марта 2025 г. поддержано внесение корректив в Закон ‘О чрезвычайном положении’ в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

**Структура исследования** включает введение, три главы, одиннадцать параграфов, заключение, список использованной литературы и две приложения; общий объём составляет 180 страниц, при этом приложения начинаются после 156-й страницы.

**В первой главе** системно проанализированы теоретико-исторические и нормативные основы института чрезвычайного положения. Работа прослеживает эволюцию чрезвычайных полномочий от решений Римского сената *senatus consultum ultimum* через французскую модель *état de siège* к актам XX века в Великобритании (1920 г.), США (1934 г.) и СССР (1968 г.), показывая, что главная цель чрезвычайного режима — защита конституционного строя, тогда как объём ограничения прав формируется в каждой стране по-разному. Эта историческая преемственность позволила подтвердить эффективность парламентского контроля в международной практике и выявить, что соответствующее звено в Казахстане всё ещё слабо. Далее исследование выявило терминологическую неоднородность отечественного права: Закон 2003 года ‘О чрезвычайном положении’ оперирует понятием ‘чрезвычайное положение’, тогда как Закон 2014 года ‘О гражданской защите’ использует термин ‘чрезвычайная ситуация’, но оба в казахском тексте передаются одинаково как ‘төтенше жағдай’. Лингвистические, юридико-технические и сравнительно-правовые доводы свидетельствуют, что такое безальтернативное переводное обозначение противоречит подлинному тексту Конституции; автор предлагает законодательно закрепить названия ‘төтенше ахуал’ для ‘чрезвычайного положения’ и ‘төтенше жағдай’ для ‘чрезвычайной ситуации’.

Затем рассмотрены материальные и процессуальные предпосылки введения чрезвычайного положения. Сравнительный анализ статьи 44 Конституции, статьи 4 Закона ‘О чрезвычайном положении’ и отраслевых кодексов систематизировал различия между социальными, природно-техногенными и биологическими угрозами; обоснована необходимость признания социально-биологических рисков, подобных пандемии, самостоятельным классом, предложено новое определение с восемью критериями, включая мутацию биологических агентов и риск биотерроризма. Для измерения уровней чрезвычайных ситуаций (объектового, местного, регионального, глобального) уточнены показатели числа погибших, объёма

материального ущерба и нарушения жизнедеятельности; показан законодательный вакуум на глобальной границе и предложен механизм международно-правовой координации. Доказано, что трактовка социальной чрезвычайной ситуации исключительно как природного явления недостаточна, поскольку её последствия ограничивают такие права, как труд, образование, семейная жизнь и свобода получения информации.

Анализ завершён выявлением противоречий управленческой структуры периода COVID-19: в 2020 году постановления Государственной комиссии при Президенте принимались параллельно с актами Главного государственного санитарного врача, механизм комендатуры оказался исключённым из оборота, а отсутствие регистрации санитарных постановлений в органах юстиции подорвало правовую определённость. Автор приходит к выводу, что восстановление терминологической последовательности в сфере чрезвычайного положения, включение социально-биологических угроз в правовой режим и усиление парламентского контроля над ограничительными мерами составляют основные научные результаты главы.

**Во второй главе** комплексно рассмотрено воздействие режима чрезвычайного положения на социальные права личности. Автор прежде всего уточняет широкое содержание понятия ‘социальные права’ в контексте диссертации и обосновывает его как систему юридических возможностей, гарантирующих человеку полноценное развитие в обществе. Такой подход дал возможность оценить характер ограничительных мер в условиях чрезвычайного положения и установить их соответствие принципам необходимости, пропорциональности и временности.

Хотя пределы ограничения прав закреплены в Конституции Казахстана и Законе ‘О чрезвычайном положении’, исследование показало, что во время пандемии COVID-19 полномочия по приостановлению прав иногда расширялись сверх установленной нормы. Несмотря на наличие перечня неизблемых прав, фактический объём конституционных ограничений оказался шире. Автор связывает это с недостаточной правовой определённостью и слабостью парламентского контроля и предлагает конкретизировать механизмы реализации чрезвычайных полномочий.

Право на образование рассматривается как одна из сфер, наиболее пострадавших в пандемию. Полный отказ от традиционного очного обучения отрицательно сказался как на качестве школьного образования, так и на спросе на высшее; онлайн-формат выявил проблемы инфраструктуры, методики и цифрового неравенства. Автор показывает необходимость введения единого порядка лицензирования учебных платформ и закрепления норм о субсидировании устройств и трафика для социально уязвимых семей. В

семейной сфере предложено внедрить механизм дистанционного оформления охранных ордеров, что подтверждается статистикой домашнего насилия.

В анализе трудового права акцент сделан на взаимных обязанностях работника и работодателя в экстремальный период. Несмотря на то, что Трудовой кодекс предусматривал оплачиваемый отпуск, дистанционную работу и неполное рабочее время, практика их применения была неравномерной, а уровень безработицы вырос. В ответ автор разрабатывает предложения системно закрепить понятие 'дистанционная работа' в трудовых договорах, пересчитать минимальную заработную плату выше прожиточного минимума и установить порядок признания COVID-19 профессиональным заболеванием для отдельных категорий специалистов.

При исследовании права на охрану здоровья выявлены сокращение сети поликлиник, дефицит лекарств и проблемы регистрации постановлений Главного санитарного врача. Автор предлагает усилить правовую определённость путём обязательной регистрации этих актов в органах юстиции и дополнить паспорт вакцинации биометрическим подтверждением.

По итогам главы предложена концептуальная модель защиты социальных прав по четырём направлениям: нормативная точность, институциональная ответственность, цифровая доступность и судебный контроль, что свидетельствует о полном достижении целей главы.

**В третьей главе** комплексно проанализировано влияние режима чрезвычайного положения на экономические права. Прежде всего дана оценка последствий временных ограничений, введённых государством с начала пандемии, для малого и среднего бизнеса, финансовых потоков и занятости. Ситуация COVID-19 породила беспрецедентную правовую неопределённость и выявила слабости действующих экономических норм; сопоставив эффективность пакетов поддержки, налогово-кредитных льгот и барьеров входа на рынок, автор увязал антикризисные меры с принципом пропорциональности, исключая чрезмерное ограничение экономических прав.

Вторая логическая линия главы посвящена договорным отношениям. Во время пандемии предприниматели квалифицировали невозможность или задержку исполнения договорных обязательств как 'юридическую неисполнимость', и было установлено, что это явление не полностью урегулировано в Гражданском кодексе. Автор уточнил традиционное понимание непреодолимой силы и предложил включить в статью 359 новый четвёртый пункт, освобождающий должника от ответственности в социально-биологической чрезвычайной ситуации, а в статью 374 — формулировку, напрямую связывающую невозможность исполнения с пандемией. Эти

изменения призваны юридически сбалансировать интересы кредитора и должника при сохранении равновесия обязательств.

Эмпирическая часть раздела опиралась на социологический опрос предпринимателей. Исследование показало, что у 74 % субъектов малого бизнеса объём доходов сократился более чем наполовину, 62 % не смогли своевременно оплачивать аренду и заработную плату; 85 % респондентов сочли ограничения непропорциональными потерянными доходами, тогда как 58 % признали санитарные меры законными. Полученные данные приводят к выводу, что нормативные акты в условиях чрезвычайного положения должны учитывать экономическую ситуацию, чтобы поддерживать общественное доверие.

В завершение главы поднят вопрос пересмотра норм, ограничивающих инфраструктуру связи, в интересах поддержания экономического обмена. Автор предлагает дополнить статью 14–1 Закона 'О чрезвычайном положении' требованием приоритетного обеспечения бесперебойной работы сетей связи вместо их полного отключения и демонстрирует, что жизнеспособность цифровой экономики напрямую зависит от доступности телекоммуникационных услуг. Третья глава завершается формированием правовой, доктринальной и практической основы защиты экономических прав и проектом конкретных изменений, подлежащих внесению в Гражданский кодекс и отраслевые акты.

**В заключении** обобщены результаты исследования и разработана концептуальная модель правового обеспечения социально-экономических прав в условиях чрезвычайного положения; реализация предложенных мер укрепит нормативную определённость и общественную стабильность.