

ПОСТАНОВЛЕНИЯ ГЛАВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ САНИТАРНЫХ ВРАЧЕЙ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ЗАКОННОСТЬ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. В данной статье затронуты вопросы правовой природы постановлений главных государственных санитарных врачей, а также возможности и законности ограничения отдельных прав и свобод человека в Казахстане в период пандемии COVID-19.

Цель. Статья нацелена на определение правовой природы и места постановлений главных государственных санитарных врачей в правовой системе Казахстана, выяснение норм закона, определяющих их компетенцию по ограничению прав и свобод человека, а также проверку законности таких ограничений с позиции как национального права, так и международного права прав человека. Автором анализируются существующие правовые проблемы, и не преследуется цель оспаривания необходимости введения определенных ограничений в целях защиты здоровья населения.

Методы. В ходе исследования использованы исторический и сравнительно-правовой методы, а также метод изучения и обобщения сведений.

Результаты. В процессе анализа правовой информации, а также правоприменительной практики ряда зарубежных государств были получены следующие результаты. Постановления главных государственных санитарных врачей на данный момент не относятся ни к нормативным правовым актам, ни к ненормативным правовым актам. Иными словами, их положение в правовой системе Республики Казахстан не урегулировано. Также законы Казахстана не содержат критериев, согласно которым допускается ограничение прав и свобод человека, как и не содержат конкретный перечень прав и свобод, которые могут быть ограничены в период масштабного распространения инфекционных и иных опасных заболеваний. В результате принятия постановлений главными государственными санитарными врачами не соблюдались условия, установленные Конституцией Казахстана и Международного пакта о гражданских и политических правах.

Выводы. Неоднозначное положение постановлений главных государственных санитарных врачей в правовой системе Казахстана показало необходимость их урегулирования в рамках недавно принятого Административного процедурно-процессуального кодекса РК, который будет введен в действие 1 июля 2021 г., и признания таких постановлений в качестве административных актов, что внесет ясность в регулирование процедуры их принятия, исполнения и обжалования. Отнесение постановлений к административным актам одновременно с внесением законодательных поправок в части утверждения исчерпывающего перечня прав и свобод, подлежащих ограничению, и условий, при которых последние возможны, позволит обеспечить законность и правовую определенность в вопросе ограничения прав и свобод человека.

Ключевые слова: права человека, пандемия, коронавирусная инфекция, исполнительная власть, полномочия санитарного врача, законность постановлений, правовая природа постановлений.

Хон Сеул Юрьевич,

магистрант

1 курса, специальность

«Юриспруденция»,

Высшая школа права

АО «Университет КазГЮУ

им. М.С.Нарикбаева»

(г. Нур-Султан,

Казахстан)

KHON.SEUL@GMAIL.COM

orcid.org/0000-0002-1854-2305

1. Введение

Без сомнения, все государства мира, в том числе и Казахстан, столкнулись с беспрецедентной ситуацией и нагрузкой на органы системы здравоохранения в связи с пандемией COVID-19. Отвечая за здоровье населения, главные государственные санитарные врачи при вынесении постановлений должны были учитывать многие, в том числе и юридические, аспекты принимаемых положений. Однако, вроде бы логичные положения постановлений не всегда принимались в духе неукоснительного соблюдения закона.

Проблемами соблюдения прав человека в период пандемии COVID-19 занимаются многие ученые и практики в области права. Так, например, доктором юридических наук Подопригора Р. поднимался вопрос о правовой неопределенности постановлений главных государственных санитарных врачей (далее – Постановление) и правомочности ограничений прав человека (Подопригора, 2020). Юрист-аналитик Лоскутов И. проводил анализ соблюдения конституционного права на свободу слова и влияния карантина на возможность реализации данного права (Лоскутов, 2020). Вопросы касательно пределов полномочий органов местного самоуправления в Украине в период распространения коронавирусной инфекции затрагивались доктором юридических наук, профессором Мельником Р. (Мельник, 2020). Правам человека в период пандемии COVID-19 посвящены и публикации Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН, 2020) Совета Европы (Совет Европы, 2020) и других международных организаций.

Актуальность исследования заключается в том, что решения главными государственными санитарными врачами принимались хаотично и без соблюдения правовых процедур. Появились вопросы касательно нахождения постановлений санитарных врачей среди правовых актов, а также наличия у них полномочий по ограничению прав и свобод человека. Ввиду этого статья нацелена на определение правовой природы и места постановлений главных государственных санитарных врачей в правовой системе Казахстана, выяснение норм закона, определяющих их компетенцию по ограничению прав человека, а также предложение путей решения имеющихся правовых проблем.

2. Правовая природа постановлений

Полагается разумным, прежде всего, определить, что под термином «правовая природа» понимается. Если говорить в общем, то, например, Ивановский В. отмечает, что природа вещи (явления) и есть «единство тех познаваемых признаков вещи или явления, совокупность и взаимоотношение которых всегда и везде их характеризует в отличие от вещей с иными признаками и иными взаимоотношениями последних» (Ивановский, 1899). Затрагивая же понятие правовой природы вещи, Алексеев С. определяет юридическую природу как юридическую характеристику определенного правового явления, выражающую его специфику, место и функции среди других правовых явлений в соответствии с его социальной природой (Алексеев, 1989). Соответственно, в нашем случае подлежат выяснению уникальные признаки Постановления, его место и роль в правовой системе Казахстана.

В соответствии с действующим Кодексом РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» (далее – Кодекс) ограничительные мероприятия, в том числе карантин, т.е. меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных и паразитарных заболеваний и предусматривающие особый режим предпринимательской и (или) иной деятельности (п/п. 290) п. 1 ст. 1), вводятся (отменяются) постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Казахстан или главного государственного санитарного врача соответствующей административно-территориальной единицы (на транспорте), а также на ведомственных объектах иных государственных органов решением главного государственного санитарного врача структурных подразделений государственного органа в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», 2020). Согласно абз. 2 п. 3 ст. 104 Кодекса постановление главного государственного санитарного врача подлежит опубликованию (распространению) в средствах массовой информации и обязательному исполнению (Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», 2020). Сразу же стоит обратить внимание, что законодательство о правовых актах оперирует лишь понятием «официальное опубликование», которое, в свою очередь, относится только к нормативным правовым актам, и означает публикацию для всеобщего сведения полного текста нормативного правового акта на казахском и русском языках в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде, в официальных печатных изданиях, а также в периодических печатных изданиях (Закон РК «О правовых актах», 2016). Отдельного понятия «опубликование (распространение)» применительно к правовым актам, как и определенного перечня средств массовой информации, в которых подлежат опубликованию (распространению) Постановления, законодательство РК не содержит.

Соответственно, можно сделать предварительное обобщение о том, что Постановление является актом должностного лица, принимаемым единолично и в одностороннем порядке, не подлежащим официальному опубликованию, являющимся обязательным для исполнения всеми гражданами и юридическими лицами, распространяющимся на неопределенный (в некоторых случаях – определенный)

круг лиц, на всю или отдельную территорию РК, не имеющим заранее определенных сроков действия.

Теперь же выяснению подлежит место данного Постановления среди других правовых актов.

Согласно п/п. 19) ст. 1 Закона РК «О правовых актах» (далее – ЗРК «О ПА») «19) правовой акт – письменный официальный документ установленной формы, содержащий нормы права или индивидуальные властные правовые предписания, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченными органами» (Закон РК «О правовых актах», 2016). При этом правовые акты могут быть как нормативными, так и ненормативными (Закон РК «О правовых актах», 2016). В соответствии с п/п. 25) ст. 1 ЗРК «О ПА» правовой акт является нормативным, если он представлен в бумажной или электронной форме, принят на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливает нормы права, либо изменяет, дополняет, прекращает или приостанавливает их действие (Закон РК «О правовых актах», 2016). Согласно же п/п. 24) ст. 1 ЗРК «О ПА» правовой акт является ненормативным в случае, когда он представлен в виде письменного документа, издан (принят) уполномоченным органом в пределах своей компетенции, не содержит норм права, применяет и (или) реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц либо разъясняет нормы, содержащиеся в нормативном правовом акте, либо представлен в виде правового акта в области системы государственного планирования (Закон РК «О правовых актах», 2016).

Если обратиться к содержанию некоторых Постановлений, то не составит труда увидеть такие властные предписания, как: государственным органам обеспечить введение и контроль исполнения «запрета на проведение аудио, фото и видео съемки в организациях здравоохранения, машинах скорой медицинской помощи, в помещениях, определенных местными исполнительными органами для карантина, а также при оказании медицинской помощи на дому медицинскими работниками» (Постановление ГГСВ РК № 26-ПГВр, 2020), акимам «обеспечить ограничение передвижения граждан старше 65 лет по улицам с обеспечением им доставки продовольствия и медикаментов» (Постановление ГГСВ Актюбинской области № ПГСВ-10, 2020), «жителям города запретить выход жителей из квартир (домов), за исключением выхода на работу, в ближайший магазин, аптеку и вынос мусора» (Постановление ГГСВ Актюбинской области № ПГСВ-10, 2020), «запрещается выход из мест проживания, за исключением случаев: ...» (Постановление ГГСВ Мангистауской области № 25-ПГСВ, 2020). Без сомнения, результатом реализации властных полномочий главными государственными санитарными врачами стала трансформация вышеуказанных положений в нормы права, поскольку они обладали такими признаками, как общеобязательные правила поведения, рассчитаны на многократное применение и распространяются на индивидуально неопределенный круг лиц. Такого же мнения придерживается и Подопригора Р., который отмечает, что если ранее Постановления являлись актом реагирования на индивидуальную проблему, касались конкретного субъекта и носили разовый характер, то сейчас они начали создавать правила поведения и приобретать нормативный характер (Подопригора, 2020).

Исходя из таких признаков Постановления, можно сделать вывод о том, что оно формально относится к категории нормативного правового акта. Однако, если обратиться к п. 2 и 3 ст. 7 ЗРК «О ПА», то там невозможно будет найти постановление главного государственного санитарного врача ни в иерархии, ни среди видов нормативных правовых актов. Иными словами, законодатель не относит Постановление к нормативному правовому акту, виды которых согласно ст. 7 ЗРК «О ПА» носят исчерпывающий характер. При этом, признаки нормативности и распространения на индивидуально неопределенный круг лиц не позволяют отнести Постановление и к ненормативным правовым актам.

В нашем случае было бы правильным говорить о наличии квазинормативного правового акта. Например, Иванов Р., рассматривая квазиправотворческие акты в российской правовой системе, указывает, что они «изначально не предназначены для установления и выражения норм права и процесс их создания не обеспечивают, хотя и принимаются они субъектом правотворчества по правилам правотворческой процедуры, а также обладают наименованием и атрибутами актов правотворчества. Создание этих актов правотворчеством не является, а деятельность создающих их субъектов правотворчества относится к правоприменению» (Иванов, 2011). Им же выделяются цели таких квазиправотворческих актов, как «обойти нормы действующих законов без внесения в них изменений», и «продемонстрировать позицию органов публичной власти в той или иной сфере правового регулирования, на которую прямого властного воздействия они оказать не могут ввиду отсутствия у них необходимых полномочий, и тем самым побудить субъектов правотворчества и участников правоотношений действовать определенным образом» (Иванов, 2011).

Таким образом, исходя из норм действующего законодательства РК Постановление не является ни нормативным, ни ненормативным правовым актом.

Возможным решением возникшей проблемы станет отнесение Постановлений к административным актам, которые с 1 июля 2021 г. будут являться видом ненормативного правового акта (Закон РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства Республики Казахстан», 2020; Кодекс РК «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан», 2020). К тому же, в соответствии с п/п. 5) п. 3 ст. 3 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – АППК) предусмотренный им порядок осуществления внутренних административных процедур государственных органов в части, не урегулированной нормативными правовыми актами Республики Казахстан, будет как раз применяться в деятельности как Министерства здравоохранения РК, так и Комитета санитарно-эпидемиологического контроля данного Министерства и его территориальных департаментов и управлений, поскольку их руководители являются главными государственными санитарными врачами (Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», 2020; Приказ МЗ РК «Об утверждении положений республиканского государственного учреждения «Комитет санитарно-эпидемиологического контроля Министерства здравоохранения Республики Казахстан» и его территориальных

подразделений», 2020). Соответственно, порядок и условия принятия, исполнения и прекращения действия Постановлений потенциально можно будет регулировать в рамках АППК с учетом положений Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» и без внесения изменений в ЗРК «О ПА».

3. Ограничения прав человека

Положения, затрагивающие права и свободы человека, начали появляться еще в середине февраля 2020 г. с момента принятия первых Постановлений на фоне глобального распространения COVID-19 (Постановление ГГСВ КККБТУ МЗ РК, 2020). Но прежде чем перейти к анализу релевантных положений в части ограничений прав человека, обратим внимание на положение п. 1 ст. 39 Конституции РК, которое гласит, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения» (Конституция РК, 1995). Иными словами, любые ограничения прав и свобод человека и гражданина будут носить законный характер только при условии, что они предусмотрены законом и имеется обоснованная цель их ограничений. Подобное положение содержится и в нормах, помимо прочего, ст. 9, 12, 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – МПГПП) (Закон РК «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах», 2005).

Отдельным случаем является возможность отступления от своих обязательств по МПГПП при соблюдении условий, предусмотренных в ст. 4 МПГПП, однако, Казахстан официально не уведомлял об использовании своего права отступления от обязательств (КМБПЧСЗ, 2020), ввиду этого в настоящей статье будут затронуты проблемы в рамках ограничения отдельных прав без рассмотрения вопроса отступления Казахстана от выполнения международных обязательств.

Таким образом, как Конституция РК, так и МПГПП четко определяют, в каких случаях и при каких условиях возможны ограничения прав и свобод человека либо отступления от международных обязательств.

В настоящий момент единственным профильным законом, в соответствии с которым возможно установление ограничений прав и свобод человека на территории Казахстана в рамках обеспечения защиты здоровья населения, является Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения». Однако, он не устанавливает перечень прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть ограничены в период введения ограничительных мероприятий (карантина). Если обратить внимание на ныне действующий приказ Министра здравоохранения РК от 21 декабря 2020 г. № ҚР ДСМ-293/2020, то в нем указывается, что ограничительные мероприятия, в том числе карантин, включают, помимо прочего, ограничение организации и проведения мирных собраний, зрелищных, спортивных, религиозных и других массовых мероприятий, а также семейных обрядов, связанных с рождением, свадьбой, смертью, применение мер личной и коллективной профилактики инфекционных заболеваний, ограничение производства, ввоза, вывоза, применения и реализации на территории Республики Казахстан

продукции, предназначенной для использования и применения населением, а также в предпринимательской и (или) иной деятельности, ограничение деятельности объектов предпринимательской и (или) иной деятельности (Приказ МЗ РК «Об утверждении правил осуществления ограничительных мероприятий, в том числе карантина, и перечень инфекционных заболеваний при угрозе возникновения и распространения которых вводятся ограничительные мероприятия, в том числе карантин», 2020). Однако, приказ Министра здравоохранения РК является подзаконным нормативным правовым актом. Ввиду этого уместным будет привести мнение Конституционного совета РК, выраженное в Нормативном постановлении от 20 августа 2009 г. № 5, в котором указывается, что ограничение права является прерогативой законодателя, что означает невозможность последним уполномочить иной государственный орган или должностное лицо регулировать подзаконными нормативными правовыми актами пределы ограничения прав человека (НП КС РК №5, 2009). Соответственно, Постановления, которые на данный момент не входят в состав правовых актов, не могут содержать положения, направленные на ограничение прав и свобод человека и гражданина, поскольку отсутствует соответствующее регулирование на уровне закона.

В противоречие с вышеуказанными выводами большинство принятых Постановлений содержали формулировки со словами «ограничить» и «запретить». Рассмотрим это на следующих примерах.

4. Законность ограничения права свободно получать и распространять информацию

Согласно п/п. 1) п. 4 Постановления Главного государственного санитарного врача РК от 22 марта 2020 г. № 26-ПГВр «О мерах по обеспечению безопасности населения Республики Казахстан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О введении чрезвычайного положения в РК» государственные органы были обязаны обеспечить введение и контроль исполнения «запрета на проведение аудио, фото и видео съемки в организациях здравоохранения, машинах скорой медицинской помощи, в помещениях, определённых местными исполнительными органами для карантина, а также при оказании медицинской помощи на дому медицинскими работниками» (Постановление ГГСВ РК № 26-ПГВр, 2020). В соответствии со ст. 19 МПГПП право искать, получать и распространять информацию входит в состав права на свободное выражение мнения, которое может быть ограничено только в двух случаях: для уважения прав и репутации других лиц либо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (Закон РК «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах», 2005). Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (Сиракузские принципы, 1985) и ст. 19 МПГПП предусматривают, что ограничение данного права является правомерным, если ограничение установлено законом, преследуется законная цель и ограничение допустимо в демократическом обществе. Идентичная норма права предусмотрена и в п. 2 ст. 20 Конституции РК (Конституция РК, 1995). В целях толкования стоит напомнить и о

мнении Комитета ООН по правам человека, изложенном в п. 22 Замечаний общего порядка № 34 касательно свободы мнений и их выражения, в котором четко указано, что «не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в п. 3 (ст. 19 МПППП – прим. авт.), даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют, и быть ей соразмерны» (Замечания общего порядка № 34, 2011). Анализ ранее (Кодекс РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», 2009) и ныне действующего Кодексов РК «О здоровье народа и системе здравоохранения» показывает, что ни пациент, ни иное лицо не могут быть ограничены в праве на сбор информации путем проведения видео, аудиозаписи на вышеуказанных объектах и ситуациях, то есть законом не предусмотрена возможность ограничения права человека на поиск, получение и сбор информации в организациях здравоохранения, машинах скорой медицинской помощи, в помещениях, определенных местными исполнительными органами для карантина, а также при оказании медицинской помощи на дому медицинскими работниками. Комментируя вышеуказанный запрет, министр здравоохранения Цой А. отметил, что это необходимо в целях защиты пациентов, «поскольку бывает очень много случаев, когда их снимают лежа на кровати в раздетом состоянии, или они находятся в беспомощном состоянии и не могут дать согласие на съемку» (Цой прокомментировал запрет на проведение видеосъемки в стационарах, 2020). Однако, стоит понимать, что право на собственное изображение, в целом, охраняется ст. 145 Гражданского кодекса РК (Кодекс РК «Гражданский кодекс Республики Казахстан», 1994), нарушение которой имеет правовые последствия, а сама норма в дополнительных пояснениях не нуждается. Если говорить о средствах массовой информации и их представителях, то необходимые условия и ограничения опубликования изображений конкретных лиц установлены в Законе РК «О средствах массовой информации» (Закон РК «О средствах массовой информации», 1999). Соответственно, из текста Постановления Главного государственного санитарного врача РК от 22 марта 2020 г. № 26-ПГВр невозможно установить, какая законная цель преследовалась в рамках установления вышеуказанного запрета.

Кроме того, в вводной части Постановления от 22 марта 2020 г. № 26-ПГВр отсутствуют ссылки на нормы закона, на основании которых оно было принято, а сама формулировка приведенной выше нормы в части «обеспечить введение и контроль исполнения», хотя напрямую и не затрагивала права человека и была обращена к конкретным органам власти, все же подразумевала передачу полномочий по ограничению права, которых у главного государственного санитарного врача нет и не было. В данной связи вспоминается фраза Домиция У., зафиксированная в Титуле XVII Книги пятидесятой Дигестов Юстиниана, о том, что «никто не может передать другому больше права, чем имеет сам» (Scott, 1932).

Учитывая вышеизложенное, главный государственный санитарный врач, во-первых, наделил другие государственные и иные органы полномочиями, которые у самого него отсутствовали, во-вторых, в условиях отсутствия закона обязал

ограничить людей в праве на сбор информации, что фактически означало нарушение конституционного права человека и гражданина. Таким образом, по смыслу ст. 19 МПГПП вышеуказанный запрет являлся неправомерным, поскольку он был установлен не на основании закона, не преследовал законную цель и недопустим в демократическом обществе.

5. Законность ограничения права на свободное передвижение

Интересным для анализа представляется и норма, содержащаяся в п/п. 8) п. 1 Постановления Главного государственного санитарного врача Мангистауской области от 29 мая 2020 г. № 25-ПГСВ, которая гласила, что в связи с эпидемиологической ситуацией «запрещается выход из мест проживания», за исключением семи случаев (выход на работу, прогулка с детьми и другие) (Постановление ГГСВ Мангистауской области №25-ПГСВ, 2020).

На момент принятия данного Постановления от 29 мая 2020 г. № 25-ПГСВ ни один закон, в том числе и действовавший в тот период Кодекс РК от 18 сентября 2009 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения», не предусматривал такого ограничительного мероприятия, как «запрет на выход из мест проживания».

Конституцией РК (п. 1 ст. 21), а также МПГПП (п. 1 ст. 12) гарантируются право каждого на свободное передвижение, если только ограничение не установлено законом. Согласно же Замечаниям общего порядка № 27 для того, чтобы являться допустимыми, ограничения права на свободное передвижение должны предусматриваться законодательством, должны являться необходимыми в демократическом обществе для защиты указанных целей и должны соответствовать всем другим правам, признаваемым в МПГПП, а ограничения, которые не предусмотрены законодательством или не соответствуют требованиям п. 3 ст. 12 (МПГПП – прим. авт.), представляют собой нарушение прав, гарантируемых пунктами 1 и 2 (ст. 12 МПГПП – прим. авт.) (Замечания общего порядка № 27, 1999). Конечно, ограничение права на свободное передвижение в условиях быстрого распространения COVID-19 преследует вполне обоснованную цель – необходимость защиты здоровья как отдельного лица, так и населения в целом. Учитывая же, что коронавирусная инфекция распространяется преимущественно воздушно-капельным путем (Рекомендации ВОЗ, 2020), ограничение выхода на улицу и предотвращение контакта с другими лицами, действительно, может способствовать ограничению распространения инфекции. Однако, принятие главным государственным санитарным врачом вышеуказанного запрета было неправомерным, поскольку законом не была предусмотрена возможность ограничения выхода за пределы места проживания в рамках ограничительных мероприятий, при этом режим чрезвычайного положения уже не действовал, и, Республика Казахстан не использовала свое право отступления от обязательств на основании ст. 4 МПГПП. Таким образом, вышеуказанный запрет, хотя и преследовал законную цель, являлся недопустимым ввиду отсутствия соответствующей нормы закона.

Интересным в данной части представляется практика, например, Конституционного суда РФ. 25 декабря 2020 г. было рассмотрено дело о проверке конституционности п/п. 3 п. 5 постановления губернатора Московской области «О введении

в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области. Как подчеркивается в Постановлении Конституционного суда РФ (далее – Постановление КС РФ) основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации положение о том, что граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением определенных случаев (Постановление КС РФ № 49-П, 2020). Признавая данную норму, ограничивающую право свободно передвигаться, конституционной, Конституционный суд РФ исходил из того, что без жизни и здоровья потеряет значение и право свободно передвигаться, отсутствие правового регулирования в части возможности ограничения права свободно передвигаться не является основанием для бездействия со стороны органов государственной власти, и, ограничение обусловлено объективной необходимостью оперативного реагирования на беспрецедентную угрозу распространения коронавирусной инфекции, имеет исключительный характер и преследует конституционно закрепленные цели защиты жизни и здоровья всех лиц (Постановление КС РФ № 49-П, 2020).

В данной связи необходимо отметить, что права и свободы человека и гражданина в РФ могут быть ограничены только федеральным законом, а Федеральный закон от 01 апреля 2020 г., который был принят в целях придания законности уже имевшим место быть действиям и решениям государственных органов, оговаривал возможность установления лишь «обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения», но не ограничения прав и свобод (ФЗ РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», 2020), а временные ограничения прав и свобод допускаются только в период действия чрезвычайного положения, который на территории РФ не вводился (Конституция РФ, 1993). Фактически выводы Конституционного суда РФ можно интерпретировать следующим образом: положением о верховенстве права и закона можно пренебречь в «уникальных экстраординарных ситуациях».

Противоположную позицию занял Верховный суд штата Висконсин (США). В деле Законодательное собрание штата Висконсин против Андреа Палм, Ван Дийк и Лиза Олсон Верховный суд штата признал незаконность Чрезвычайного приказа «Безопаснее дома» № 28 от 16 апреля 2020 г. (далее – Приказ) (Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm, 2020). Хотя данный Приказ содержал, помимо прочего, обязанность оставаться дома или в месте проживания, запрет на деятельность как коммерческих, так и некоммерческих организаций, а также запрет на публичные и частные собрания, предмет судебного разбирательства было соблюдение ответчиками процедуры нормотворчества и соответствия Приказа Конституции штата Висконсин, т.е. ограничения рассматривались через призму законности их введения вне законодательной процедуры. Как подчеркнуто в решении суда Приказ вышел далеко за пределы обычного режима карантина, поскольку

не предусматривал цель, масштабы и временные рамки (*Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm*, 2020). Вместо того, чтобы закрыть школу, здание или определенную территорию, где был выявлен COVID-19, Приказ распространялся на всех граждан и на всю территорию без исключения, серьезно ограничивая передвижение, запрещая собрания и деятельность организаций. Согласно мнению ответчика Палм А. у нее были широкие полномочия по введению соответствующего регулирования, однако, по мнению суда, это не означало, что она может их вводить без процесса, позволяющего людям убедить в обоснованности регулирования. Ссылаясь на ст. 252.02 (06) закона штата Висконсин, Палм А. полагала, что может «вводить все чрезвычайные меры, необходимые для контроля инфекционного заболевания», без процесса нормотворчества, даже ценой ограничения фундаментальных свобод (*Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm*, 2020). Такое толкование закона, по мнению судей, являлось неконституционным. Хотя в штате Висконсин разрешена передача полномочий административным органам (исполнительной власти) по принятию закона, такая передача должна сопровождаться процессуальными гарантиями для предотвращения «произвольных, необоснованных или жестких действий такого органа» (*DOA v. DILHR*, 1977). Анализируя содержательную часть Приказа, судьи пришли к выводу о том, что в случае пандемии, которая длится месяцами (в отличие от кратковременных событий, например, как лесной пожар), глава штата не может бесконечно обосновывать свои действия и решения чрезвычайными полномочиями и вводить ограничения прав и свобод вне процесса принятия соответствующего закона законодательным органом штата.

По сути судьи Верховного суда штата Висконсин негласно затронули вопрос возможности нарушения принципа сдержек и противовесов исполнительной ветвью власти в целях обеспечения защиты прав и свобод человека. Ведь как правильно было подчеркнуто: «индивидуальные конституционные права не исчезают в период кризиса системы здравоохранения, они всегда есть, дабы ограничить исполнительные органы в их действиях» (*Wisconsin Legislature v. Secretary-Designee Andrea Palm*, 2020).

6. Выводы

Как показало исследование, результаты анализа отдельных норм постановлений главных государственных санитарных врачей и законодательства не совсем утешительные.

Во-первых, исходя из норм Конституции РК, Кодекса РК «О здоровье народа и системе здравоохранения», выводов Конституционного совета РК, права и свободы человека и гражданина Постановлениями главных государственных санитарных врачей ограничиваться не могут. В законах РК не предусмотрены условия ограничений прав и свобод граждан и право вышеуказанного должностного лица на их введение на территории Казахстана. Такой вывод является результатом анализа действующих законов и не затрагивает вопрос формальной возможности введения таких ограничений главным государственным санитарным врачом, если бы соответствующий закон был.

Во-вторых, Постановление не является ни нормативным, ни ненормативным правовым актом, поскольку вобрал в себя совокупность признаков обоих видов. Ввиду этого, можно говорить о наличии квазинормативного правового акта, который не содержит норм права, но содержит властные предписания, распространяющиеся на индивидуально неопределенный круг лиц, действующие без определенных временных рамок, и рассчитанные на неоднократное применение.

Предполагается возможным отнесение Постановлений в будущем к административным актам, которые будут являться ненормативными правовыми актами и регулироваться Административным процедурно-процессуальным кодексом РК.

В-третьих, практика государств вновь показывает уникальность развития правового сознания и реагирования на одну и ту же проблему. Если для одного государства важна форма акта, для другого – его содержательная часть. В каждом исследованном случае раскрываются аспекты, квинтэссенция которых позволила бы нашему государству избежать многих ошибок. Невозможно говорить о том, что одни права и свободы «выше» по юридической силе других прав и свобод, как невозможно говорить и том, что исключений из полномочий трех ветвей власти не бывает. Но любое действие и решение, принимаемое государством в отношении граждан, должны всегда носить законный, обоснованный и справедливый характер, и которые могут быть проверены на соблюдение данных критериев компетентным судом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Подопригора Р.А. Постановления санитарных врачей: правовая неопределенность // Общественно-политическая, правовая газета «Юридическая газета». – 2020. – № 82 (3480). URL: <https://zanmedia.kz/storage/2020/11/yug2020-82.pdf> (дата обращения: 15.03.2021 г.).
2. Лоскутов И.Ю. Свобода слова и карантин // Международный фонд защиты свободы слова: Интернет-портал. – 2020. – URL: <http://www.adilsoz.kz/upload/svobodakarantin.pdf> (дата обращения: 15.03.2021 г.).
3. Мельник Р.С. Пределы полномочий органов местного самоуправления в сфере противодействия распространению инфекционных болезней // Юрист&Закон. – 2020. – № 17. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA013734 (дата обращения: 15.03.2021 г.).
4. UN Office of the High Commissioner. Covid-19 Guidance // OHCHR. – URL: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf (дата обращения: 10.03.2021 г.).
5. Совет Европы: официальный сайт. – Страсбург. – URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/covid-19> (дата обращения: 10.03.2021 г.).
7. Ивановский В.В. Вопросы государственного управления, социологии и политики / Проф. В. В. Ивановский. – Казань: Типо-лит. Имп. ун-та, 1899. – С. 4.
8. Алексеев С.С. Общая теория права / в 2-х томах. – М., М.: Юрид. лит., 1989. ISBN 5-7260-0086-2. – С. 227.
9. Кодекс РК от 7 июля 2020 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (доступ получен: 5 января 2021 г.).
10. Закон РК от 6 апреля 2016 г. «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями от 07 июля 2020 г.). – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (доступ получен: 5 января 2021 г.).

11. Постановление Главного государственного санитарного врача РК от 22 марта 2020 г. № 26-ПГВр «О мерах по обеспечению безопасности населения Республики Казахстан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О введении чрезвычайного положения в РК». – Доступ из ИС Параграф «Юрист». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37404546 (доступ получен: 14 октября 2020 г.).

12. Постановление Главного государственного санитарного врача Актюбинской области от 5 апреля 2020 г. № ПГСВ-10 «О введении карантина на территории города Актобе». – Доступ из ИС Параграф «Юрист». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34008643 (доступ получен: 14 октября 2020 г.).

13. Постановление Главного государственного санитарного врача Мангистауской области от 29 мая 2020 г. № 25-ПГСВ «О введении режима карантина и ограничительных мероприятий на территории сел Жетыбай и Мунайшы Каракиянского района». – Доступ из ИС Параграф «Юрист». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34581842 (доступ получен: 6 января 2021 г.).

14. Иванов Р. Квазиправотворческие акты и отношения в российской правовой системе // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2011. – № 2 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kvazipravotvorcheskie-akty-i-otnosheniya-v-rossiyskoj-pravovoy-sisteme> (доступ получен: 6 января 2021 г.). С. 7-20.

15. Закон РК от 29 июня 2020 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административного процедурно-процессуального законодательства Республики Казахстан». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000351> (доступ получен: 16 марта 2021 г.).

16. Кодекс РК от 29 июня 2020 г. «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (доступ получен: 16 марта 2021 г.).

17. Приказ Министра здравоохранения РК от 8 октября 2020 г. № 644 «Об утверждении положений республиканского государственного учреждения «Комитет санитарно-эпидемиологического контроля Министерства здравоохранения Республики Казахстан» и его территориальных подразделений». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/G20RR000644> (доступ получен: 16 марта 2021 г.).

18. Постановление Главного государственного санитарного врача Комитета контроля качества и безопасности товаров и услуг Министерства здравоохранения РК от 17 февраля 2020 г. № 5-ПГВр «О дальнейшем усилении мер профилактики коронавирусной инфекции в Республике Казахстан». – Доступ из ИС Параграф «Юрист». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36190779 (доступ получен: 6 января 2021 г.).

19. Конституция РК [принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.]. – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (доступ получен: 20.12.2020 г.).

20. Закон РК от 28 ноября 2005 г. «О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_ (доступ получен: 6 января 2021 г.).

21. Информационный хаос и повсеместные нарушения // Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности. – 2020. – URL: <https://bureau.kz/novosti/informacionnyj-haos-i-rovsemestnye-narusheniya/> (доступ получен: 8 января 2021 г.).

22. Приказ Министра здравоохранения РК от 21 декабря 2020 г. № ҚР ДСМ-293/2020 «Об утверждении правил осуществления ограничительных мероприятий, в том числе карантина, и перечень инфекционных заболеваний при угрозе возникновения и распространения которых

вводятся ограничительные мероприятия, в том числе карантин». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021853> (доступ получен: 6 января 2021 г.).

23. Нормативное постановление Конституционного Совета РК от 20 августа 2009 г. № 5 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000005_ (доступ получен: 6 января 2021 г.).

24. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах // Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985). – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O8500000001> (доступ получен: 6 января 2021 г.).

25. Замечания общего порядка № 34, принятые Комитетом ООН по правам человека на сто второй сессии в Женеве, 11–29 июля 2011 г. // ООН Комитет по правам человека. – 2011. – URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrCaqhKb7y-hsrdB0H115979OVGGb%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7yJorpbwnueK3xDIzPjtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD> (доступ получен: 7 января 2021 г.).

26. Кодекс РК от 18 сентября 2009 г. «О здоровье народа и системе здравоохранения». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K090000193_ (доступ получен: 6 января 2021 г.).

27. Цой прокомментировал запрет на проведение видеосъемки в стационарах // Сетевое издание «zakon.kz». – 2020. – URL: <https://www.zakon.kz/5032900-glava-minzdrava-prokomentiroval-zapret.html> (доступ получен: 6 января 2021 г.).

28. Кодекс РК от 27 декабря 1994 г. «Гражданский кодекс Республики Казахстан». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (доступ получен: 6 января 2021 г.).

29. Закон РК от 23 июля 1999 г. «О средствах массовой информации». – Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000451_ (доступ получен: 6 января 2021 г.).

30. Scott, S.P. The Civil Law. Book L. Title 17. Originally published: Cincinnati: The Central Trust Company. – 1932. – Reprinted 2001 by The Lawbook Exchange, Ltd. ISBN-13: 9781584771302. ISBN-10: 1584771305.

31. Замечания общего порядка № 27, принятые Комитетом ООН по правам человека на шестьдесят седьмой сессии, 1999 год. // ООН Комитет по правам человека. – 1999. – URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-9_3742_R.doc (доступ получен: 7 января 2021 г.).

32. Рекомендации ВОЗ для населения в связи с распространением нового коронавируса (2019-nCoV): мифы и ложные представления // ВОЗ. – 2020. – URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters> (доступ получен: 8 января 2021 г.).

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П. – Доступ из Официального интернет-портала правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290002?index=0&rangeSize=1> (доступ получен: 7 января 2021 г.).

34. Федеральный закон от 01 апреля 2020 г. № 98-ФЗ (в редакции от 30 декабря 2020 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – Доступ из ИС «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=373271&dst=1000000001%2C0#08074679332722527> (доступ получен: 7 января 2021 г.).

35. Конституция РФ. – Доступ из Официального сайта Конституции РФ. – URL: <http://www.constitution.ru> (доступ получен: 7 января 2021 г.).

36. Wisconsin Legislature v Secretary-Designee Andrea Palm, Julie Willems Van Dijk and Lisa Olson // Supreme Court of Wisconsin, 2020 AP 42. – 2020. – URL: <https://www.wicourts.gov/sc/opinion/DisplayDocument.pdf?content=pdf&seqNo=260868> (доступ получен: 10 января 2021 г.).

37. DOA v. DILHR // Supreme Court of Wisconsin, 77 Wis. 2d 126, 135, 252 N.W.2d 353. – 1977.

REFERENCES

1. Podoprigora R.A. (2020) Postanovleniya sanitarnykh vrachej: pravovaya neopredelennost' [Rulings of the sanitary inspectors: legal uncertainty] // Obshhestvenno-politicheskaya, pravovaya gazeta «Yuridicheskaya gazeta». – № 82 (3480). URL: <https://zanmedia.kz/storage/2020/11/yug2020-82.pdf> (data obrashheniya: 15.03.2021 g.).

2. Loskutov I.Yu. (2020) Svoboda slova i karantin [Freedom of speech and quarantine] // Mezhdunarodnyj fond zashhity svobody slova: Internet-portal. – URL: <http://www.adilsoz.kz/upload/svobodakarantin.pdf> (data obrashheniya: 15.03.2021 g.).

3. Mel'nik R.S. (2020) Predely polnomochij organov mestnogo samoupravleniya v sfere protivodejstviya rasprostraneniyu infekcionnykh boleznej [The limits of authority of the government authorities at the sphere of counteraction of infectious diseases spread] // Yurist&Zakon. – № 17. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA013734 (data obrashheniya: 15.03.2021 g.).

4. UN Office of the High Commissioner. Covid-19 Guidance // OHCHR. – URL: https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf (data obrashheniya: 10.03.2021 g.).

5. Sovet Evropy: oficial'nyj sajt. [Council of Europe: official website] – Strasburg. – URL: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/covid-19> (data obrashheniya: 10.03.2021 g.).

7. Ivanovskij V.V. (1899) Voprosy gosudarstvovedeniya, sociologii i politiki [Questions on public affairs, sociology and politics] / Prof. V. V. Ivanovskij. – Kazan': Tipo-lit. Imp. un-ta, 1899. – 399 s.

8. Alekseev S.S. (1989) Obshhaya teoriya prava. V 2-h tomah. [General theory of law. In 2 vol.] // M., M.: Yurid. lit., 1989. — 288 s. ISBN 5—7260—0086-2.

9. Kodeks RK ot 7 iyulya 2020 goda «O zdorov'e naroda i sisteme zdavoohraneniya». [2020 Public health and Public healthcare system Code of the RK] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000360> (dostup poluchen: 5 yanvarya 2021 g.).

10. Zakon RK ot 6 aprelya 2016 goda «O pravovykh aktah» (s izmeneniyami i dopolneniyami ot 07 iyulya 2020 g.). [2016 Legal acts Law (as of July 7, 2020)] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (dostup poluchen: 5 yanvarya 2021 g.).

11. Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Respubliki Kazahstan ot 22 marta 2020 goda № 26-PGVr «O merah po obespecheniyu bezopasnosti naseleniya Respubliki Kazahstan v sootvetstvii s Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan «O vvedenii

chrezvychnogo polozheniya v RK». [Ruling of the RK Chief State sanitary inspector dated March 22, 2020 #26-PGVr “On measures for provision of the Republic of Kazakhstan’s public health safety in accordance with the RK President’s Decree “On introduction of the state of emergency in the RK”] – Dostup iz IS Paragraf «Yurist». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37404546 (dostup poluchen: 14 oktyabrya 2020 g.).

12. Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Aktyubinskoj oblasti ot 5 aprelya 2020 goda № PGSV-10 «O vvedenii karantina na territorii goroda Aktobe». [Ruling of the Aktobe region Chief State sanitary inspector dated April 5, 2020 #PGSV-10 “On introduction of the quarantine within the territory of Aktobe city”] – Dostup iz IS Paragraf «Yurist». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34008643 (dostup poluchen: 14 oktyabrya 2020 g.).

13. Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Mangistauskoj oblasti ot 29 maya 2020 goda № 25-PGSV «O vvedenii rezhima karantina i ogranichitel’nyh meropriyatij na territorii sel Zhetybay i Munajshy Karakiyanskogo rajona». [Ruling of the Mangistau region Chief State sanitary inspector dated May 29, 2020 #25-PGSV “On introduction of the quarantine and restrictive measures within the territory of Zhetybay and Munaishy regions”] – Dostup iz IS Paragraf «Yurist». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34581842 (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

14. Ivanov R. (2011) Kvazipravotvorcheskie akty i otnosheniya v rossijskoj pravovoj sisteme // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». [Quasilegal acts and relevance to the Russian legal system] – № 2 (27). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kvazipravotvorcheskie-akty-i-otnosheniya-v-rossiyskoj-pravovoj-sisteme> (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

15. Zakon RK ot 29 iyunya 2020 goda «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel’nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam administrativnogo procedurno-processual’nogo zakonodatel’sтва Respubliki Kazahstan». [2020 Amendments and additions to some legal acts of the RK on RK administrative procedure and process-related legislation questions Law] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000351> (dostup poluchen: 16 marta 2021 g.).

16. Kodeks RK ot 29 iyunya 2020 goda «Administrativnyj procedurno-processual’nyj kodeks Respubliki Kazahstan». [2020 Administrative procedure and process-related Code of the Republic of Kazakhstan] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (dostup poluchen: 16 marta 2021 g.).

17. Prikaz Ministra zdavoohraneniya Respubliki Kazahstan ot 8 oktyabrya 2020 goda № 644 «Ob utverzhdenii polozhenij respublikanskogo gosudarstvennogo uchrezhdeniya «Komitet sanitarno-epidemiologicheskogo kontrolya Ministerstva zdavoohraneniya Respubliki Kazahstan» i ego territorial’nyh podrazdelenij». [Order of the Health Minister of the RK dated October 8, 2020 #644 “On approval of the Regulation of the republican state body “Sanitary and epidemiological control Committee of the Health Ministry of the RK”] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/G20RR000644> (dostup poluchen: 16 marta 2021 g.).

18. Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha Komiteta kontrolya kachestva i bezopasnosti tovarov i uslug Ministerstva zdavoohraneniya Respubliki Kazahstan ot 17 fevralya 2020 goda № 5-PGVr «O dal’nejshem usilenii mer profilaktiki koronavirusnoj infekcii v Respublike Kazahstan». [Ruling of the Chief State sanitary inspector of the Quality and safety of the goods and services Committee of the Health Ministry of the RK dated February 17, 2020 #5-PGVr “On further strengthening of the coronavirus infection prevention measures in the RK”] – Dostup iz IS Paragraf «Yurist». – URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36190779 (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

19. Konstituciya RK [prinyata na respublikanskom referendumе 30 avgusta 1995 goda]. [Constitution of the RK] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (dostup poluchen: 20.12.2020 g.).

20. Zakon Respubliki Kazahstan ot 28 noyabrya 2005 goda «O ratifikacii Mezhdunarodnogo pakta o grazhdanskih i politicheskikh pravah». [2005 Ratification of the International Covenant on Civil and Political rights Law] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091_ (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

21. Informacionnyj haos i povsemestnye narusheniya [Informational chaos and widespread violations] (2020) // Kazhastanskoe mezhdunarodnoe byuro po pravam cheloveka i soblyudeniya zakonnosti. URL: <https://bureau.kz/novosti/informacionnyj-haos-i-povsemestnye-narusheniya/> (dostup poluchen: 8 yanvarya 2021 g.).

22. Prikaz Ministra zdavoohraneniya Respubliki Kazahstan ot 21 dekabrya 2020 goda № QR DSM-293/2020 «Ob utverzhdenii pravil osushhestvleniya ogranichitel'nyh meropriyatij, v tom chisle karantina, i perechen' infekcionnyh zabolevanij pri ugroze vozniknoveniya i rasprostraneniya kotoryh vvodyatsya ogranichitel'nye meropriyatiya, v tom chisle karantin». [Decree of the Health Minister of the RK dated December 21, 2020 # QR DSM-293/2020 “On approval of the rules on implementation of the restrictive measures including quarantine and the list of the infectious diseases the risk of spread of which restrictive measures including quarantine are implemented”] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021853> (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

23. Normativnoe postanovlenie Konstitucionnogo Soveta Respubliki Kazahstan ot 20 avgusta 2009 goda № 5 «Ob oficial'nom tolkovanii punkta 2 stat'i 18 Konstitucii Respubliki Kazahstan i proverke na sootvetstvie Konstitucii Respubliki Kazahstan Zakona Respubliki Kazahstan «O protivodejstvii legalizacii (otmyvaniyu) dohodov, poluchennyh nezakonnym putem, i finansirovaniyu terrorizma» i Zakona Respubliki Kazahstan «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Respubliki Kazahstan po voprosam protivodejstviya legalizacii (otmyvaniyu) dohodov, poluchennyh nezakonnym putem, i finansirovaniyu terrorizma». [Normative ruling of the Constitutional council of the RK dated August 20, 2009 #5 “On official interpretation of the article 18, paragraph 2 of the Constitution of the Republic of Kazakhstan and verification of conformity with the Constitution of the Republic of Kazakhstan of the Law of the Republic of Kazakhstan “On prevention of legalization (laundering) of illegal income and financing of terrorism” and the Law of the Republic of Kazakhstan “On amendments and additions to certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on issues relating to counteracting the legalization (laundering) of illegal income and financing of terrorism”] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/S090000005_ (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

24. Sirakuzskie principy tolkovaniya ogranichenij i otstuplenij ot polozhenij Mezhdunarodnogo pakta o grazhdanskih i politicheskikh pravah [Syracusa principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights] // Organizaciya Ob"edinennyh Nacij. Ekonomicheskij i social'nyj sovet. Dokument OON E/CN.4/1985/4, Prilozhenie (1985). – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O8500000001> (dostup poluchen: 6 yanvarya 2021 g.).

25. Zamechaniya obshhego poryadka № 34, prinyatye Komitetom OON po pravam cheloveka na sto vtoroj sessii v ZHeneve, 11–29 iyulya 2011 goda [UN Human rights Committee's General comments #34 adopted on July 11-29, 2011] // OON Komitet po pravam cheloveka. – 2011. – URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhK-b7yhsrdB0H115979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaGzYH6OnzWb2RXT7y-Jopp6wnueK3xDIZpJtsnQ4NnehKxA27tv6yxSEu56OqU0tVD> (dostup poluchen: 7 yanvarya 2021 g.).

26. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 18 sentyabrya 2009 goda «O zdorov'e naroda i sisteme zdavoohraneniya». [2009 Public health and Public healthcare system Code of the RK] – Dostup

iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K090000193_ (dostup poluchen: 6 yanvary 2021 g.).

27. Coj prokomentiroval zapret na provedenie videos'emki v stacionarah [Tsoy commented on filming ban in in-patient care facilities] // Setevoe izdanie «zakon.kz». – 2020. – URL: <https://www.zakon.kz/5032900-glava-minzdrava-prokomentiroval-zapret.html> (dostup poluchen: 6 yanvary 2021 g.).

28. Kodeks Respubliki Kazahstan ot 27 dekabrya 1994 goda «Grazhdanskij kodeks Respubliki Kazahstan». [1994 Civil code of the RK] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K940001000_ (dostup poluchen: 6 yanvary 2021 g.).

29. Zakon Respubliki Kazahstan ot 23 iyulya 1999 goda «O sredstvakh massovoj informacii». [1999 Mass media Law] – Dostup iz IPS NPA RK «Adilet». – URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000451_ (dostup poluchen: 6 yanvary 2021 g.).

30. Scott, S.P. The Civil Law. Book L. Title 17. Originally published: Cincinnati: The Central Trust Company. – 1932. – Reprinted 2001 by The Lawbook Exchange, Ltd. ISBN-13: 9781584771302. ISBN-10: 1584771305.

31. Zamechaniya obshhego poryadka № 27, prinyatyte Komitetom OON po pravam cheloveka na shest'desyat sed'moj sessii, 1999 god. [1999 UN Human rights Committee's General comments #27] // OON Komitet po pravam cheloveka. – 1999. – URL: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/1_Global/CCPR_C_21_Rev-1_Add-9_3742_R.doc (dostup poluchen: 7 yanvary 2021 g.).

32. Rekomendacii VOZ dlya naseleniya v svyazi c rasprostraneniem novogo koronavirusa (2019-nCoV): mify i lozhnye predstavleniya [WHO recommendations to public due to spread of the novel coronavirus (2019-nCoV)] // VOZ. – 2020. – URL: <https://www.who.int/ru/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters> (dostup poluchen: 8 yanvary 2021 g.).

33. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25 dekabrya 2020 g. № 49-P. [Ruling of the Constitutional court of the Russian Federation dated December 25, 2020 #49-P] – Dostup iz Oficial'nogo internet-portala pravovoj informacii. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012290002?index=0&rangeSize=1> (dostup poluchen: 7 yanvary 2021 g.).

34. Federal'nyj zakon ot 01 aprelya 2020 g. № 98-FZ (v redakcii ot 30 dekabrya 2020 g.) «O vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii po voprosam preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij». [Federal Law dated April 1, 2020 #98-FZ (as of December 30, 2020) “On amendments to some legislative acts of the RF on prevention and elimination of the emergency situations”] – Dostup iz IS «Konsul'tant Plyus». – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=373271&dst=1000000001%2C0#08074679332722527> (dostup poluchen: 7 yanvary 2021 g.).

35. Konstituciya RF. [RF Constitution] – Dostup iz Oficial'nogo sajta Konstitucii RF. – URL: <http://www.constitution.ru> (dostup poluchen: 7 yanvary 2021 g.).

36. Wisconsin Legislature v Secretary-Designee Andrea Palm, Julie Willems Van Dijk and Lisa Olson // Supreme Court of Wisconsin, 2020 AP 42. – 2020. – URL: <https://www.wicourts.gov/sc/opinion/DisplayDocument.pdf?content=pdf&seqNo=260868> (dostup poluchen: 10 yanvary 2021 g.).

37. DOA v. DILHR // Supreme Court of Wisconsin, 77 Wis. 2d 126, 135, 252 N.W.2d 353. – 1977.

Khon Seul,

*Master's degree student (1 year), major – Law,
M.S. Narikbayev KazGUU University School of Law
(Nur-Sultan, Kazakhstan)*

KHON.SEUL@GMAIL.COM

orcid.org/0000-0002-1854-2305

RULINGS OF THE CHIEF STATE SANITARY INSPECTORS: LEGAL NATURE AND LEGALITY OF RESTRICTIONS ON HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Summary. *This article deals with legal nature of the rulings of the Chief State Sanitary Inspectors, possibility and legality of imposed restrictions on human rights during COVID-19 pandemic in Kazakhstan.*

Goal. *The article aims at defining the legal nature of abovementioned rulings with determination of their place within the Kazakhstan's legal system and legal norms that allow Sanitary Inspectors to impose limitations on human rights. Imposed restrictions were evaluated in terms of their compliance with both the Kazakhstani laws and international human rights law provisions. The author analyzes current legal issues and does not aim at appealing the necessity of certain restrictions to protect the public health.*

Methods. *Historical method, comparative legal analysis as well as studying and synthesis were used during research.*

Results. *Analysis of the legal information and practice of certain states made it possible to come to the following results. Rulings of the Chief State Sanitary Inspectors are neither normative legal acts, nor non-normative legal acts. In other words, their position within Kazakhstan's legal system is undefined. Also, there is no law that define criteria in accordance with which human rights and freedoms could be restricted and no exhaustive list of rights and freedoms that might be limited during massive spread of infectious and other dangerous diseases. The rulings didn't follow the conditions stipulated in Kazakhstan's Constitution and International Covenant on civil and political rights.*

Conclusions. *Uncertain position of the rulings of the Chief State Sanitary Inspectors makes it necessary to regulate them within the newly adopted Administrative procedural and process-related Code of the Republic of Kazakhstan that will enter into force on July 1st, 2021 and referring to them as administrative acts. This will clarify the process of their adoption, enforcement and appealing. Treatment of the rulings as administrative acts as well as introduction of legislative amendments in terms of adoption of the exhaustive and complete list of human rights and freedoms that might be restricted and the officials that might impose them will ensure the legality and legal certainty related to human rights.*

Keywords: *human rights, pandemic, coronavirus disease, executive branch, Sanitary Inspector's powers, legality of the rulings, legal nature of the Sanitary Inspectors' rulings.*