



**Казахстан-2020:
СВОБОДА СЛОВА
В УСЛОВИЯХ
ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО
ПОЛОЖЕНИЯ
И КАРАНТИНА**

Аналитический доклад

Оглавление

1. Применимые международно-правовые нормы	3
2. Выводы	8
3. Рекомендации	20

Аналитический доклад

«Казахстан-2020: свобода слова в условиях чрезвычайного положения и карантина»

1. Применимые международно-правовые нормы

Международное право признает за каждым человеком право на наивысший достижимый уровень здоровья, и государства обязаны принимать профилактические и лечебные меры для борьбы с эпидемиями и другими болезнями. Государства также отвечают за предоставление обществу **актуальной, достоверной и доступной информации** о ключевых рисках для здоровья, в том числе о методах профилактики и борьбы с болезнями.

Власти обязаны защитить своих граждан от пандемии нового коронавируса, и эта задача порой требует неординарных мер. Но они ни в коем случае не должны ущемлять права населения или становиться поводом для насилия. С таким заявлением выступила Верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет¹. «Главная правозащитница» ООН также предостерегла от введения ограничений на свободу выражения мнений. «Противостоять дезинформации - очень важная задача, но запрет на свободный обмен мнениями и информацией не только является нарушением прав человека, но и подрывает доверие [к властям], - отметила Бачелет. – Да, ложная информация о COVID-19 создает огромную угрозу для людей, но не меньший вред могут нанести и неоправданные действия властей».

¹<https://news.un.org/ru/story/2020/04/1376792>

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ратифицированный Законом Республики Казахстан 21 ноября 2005² года, признает за каждым человеком право на «наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья» и обязывает правительства принимать эффективные меры для «предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними».

Комитет по экономическим, социальным и культурным правам относит³ к «приоритетным обязательствам» **«обеспечение доступа к информации, касающейся основных медицинских проблем в общине, включая информацию о методах предотвращения таких проблем и борьбы с ними».**

Таким образом, соблюдение прав человека при реагировании на COVID-19 предполагает предоставление всему населению достоверной и актуальной информации о самом вирусе, о доступе к услугам, о прекращении оказания услуг и о других аспектах реагирования властей на эпидемию.

16 марта 2020 г. группа экспертов ООН в области прав человека заявила⁴, что «Чрезвычайное положение не должно служить прикрытием для репрессивных действий под предлогом защиты здоровья населения ... и не должно использоваться для одного лишь подавления недовольства».

Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах⁵ прямо устанавливают, что вводимые ограничения как минимум:

²https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010755

³https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=ru

⁴<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722>

⁵<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4933d0b22>

1 Применимые международно-правовые нормы

- должны быть предусмотрены законом и осуществляться в соответствии с законом;
- должны преследовать законную цель, отвечающую насущной общественной необходимости;
- должны быть строго необходимыми в демократическом обществе для достижения такой цели;
- должны обеспечивать достижение такой цели при минимальных ущемлениях и ограничениях;
- должны основываться на научных фактах, а применение ограничительных мер не должно носить произвольного или дискриминационного характера;
- должны быть ограничены по времени, обеспечивать уважение человеческого достоинства и подлежать проверке.

Хью Уильямсон, директор Human Rights Watch по Европе и Центральной Азии справедливо отмечал: «Правительства всех центральноазиатских государств обязаны обеспечивать гражданам право на здоровье, предоставляя им достоверную и своевременную информацию о COVID-19. Они не должны использовать вводимые ограничения для **принуждения к молчанию** журналистов, работников сферы здравоохранения и других лиц, которые пытаются информировать общественность или оградить граждан от нарушений прав человека»⁶.

Когда власти не обеспечивают соблюдения права на свободное выражение мнений, применяя санкции против журналистов и работников здравоохранения, это ведет к ограничению эффективного информирования общества о распространении инфекции и к подрыву доверия к действиям государства:

⁶<https://www.hrw.org/ru/news/2020/04/27/341236>

В Замечании общего порядка № 29 - Статья 4 - отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением (Комитет по правам человека ООН, 24 июля 2001 года)⁷ говорится: «Одно из основных условий принятия любых мер в отступление от обязательств по Пакту заключается, как указано в пункте 1 статьи 4, в том, что подобные меры надлежит принимать **только в той степени, в какой это требуется остротой положения. Данное требование касается продолжительности, территориального охвата и материальной сферы действия чрезвычайного положения и любых мер**, принимаемых в отступление от Пакта вследствие чрезвычайного положения. Отступление от некоторых обязательств по Пакту во время чрезвычайных ситуаций не имеет ничего общего с ограничениями, которые допускаются даже в обычных условиях рядом положений Пакта. Тем не менее, обязанность ограничивать любые отступления лишь теми, которые диктуются остротой положения, отражает принцип **соразмерности**, который является общим для правомочий осуществлять как отступления, так и ограничения. Более того, сам факт, что допустимое отступление от какого-либо конкретного положения может как таковое быть обосновано с учетом сложившейся ситуации, не снимает требования о необходимости доказать, что конкретные меры, принимаемые в рамках отступления, диктуются остротой положения. Таким образом, на практике будет обеспечено, что ни одно положение Пакта, от которого было совершено законное отступление, не утратит полностью свое действие применительно к поведению государства-участника».

Согласно Контрольному списку вопросов для оценки соблюдения верховенства права (принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии, Венеция, 11-

⁷https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31945337

1 Применимые международно-правовые нормы

12 марта 2016 г.)⁸, данное понятие включает множество компонентов, начиная с прозрачного процесса принятия законов, чёткости и непротиворечивости правовых норм и кончая соблюдением государством ключевых конвенций в сфере международного права и прав человека.

Контрольный список также определяет ряд критериев для оценки соблюдения принципа верховенства права в чрезвычайных ситуациях:

1. Существуют ли специальные национальные законоположения для чрезвычайных ситуаций (войны или других чрезвычайных ситуаций, угрожающих жизни нации)? Возможны ли по национальному законодательству отступления от прав человека в таких ситуациях? Каковы обстоятельства и критерии, определяющие возможность применения таких исключений?

2. Запрещает ли национальное законодательство отступление от определенных прав человека даже в чрезвычайных ситуациях? Адекватны ли эти отступления, то есть ограничены ли они по длительности, обстоятельствам и объёму?

3. Ограничены ли также по длительности, обстоятельствам и объёму возможности органов исполнительной власти нарушать в чрезвычайной ситуации нормальное разделение властей?

4. Какова процедура объявления чрезвычайной ситуации? Имеется ли парламентский и судебный контроль за наличием и длительностью чрезвычайной ситуации, а также за спектром любых отступлений, связанных с ней?

В данном документе подчеркивается: «Безопасность государства и его демократических институтов, а также

⁸https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35631459

безопасность его представителей и населения представляют собой жизненные интересы, заслуживающие защиты, что может вылиться во временные отступления от некоторых прав человека и в чрезвычайном разделении властей. Однако авторитарные правительства неоднократно злоупотребляли чрезвычайными полномочиями для того, чтобы сохранить свою власть, заткнуть рот оппозиции и ограничить права человека в целом. В этой связи первостепенное значение приобретает **строгое ограничение длительности, обстоятельств и объема таких полномочий**. Государственная и общественная безопасность может быть эффективно обеспечена только в условиях демократии, в полной мере реализующей верховенство права. Во избежание злоупотреблений требуется наличие парламентского и судебного контроля по вопросу наличия и продолжительности объявленной чрезвычайной ситуации».

Таким образом, международные стандарты в области прав человека предусматривают, что в ситуациях серьезных угроз для здоровья населения и чрезвычайных положений, угрожающих жизни нации, допустимы ограничения определенных прав и свобод, если такие ограничения **вводятся в законном порядке, безусловно необходимы и научно обоснованы, а также, если их применение не является произвольным или дискриминационным и ограничено по времени, если при этом соблюдается человеческое достоинство; кроме того такие ограничения подлежат контролю и соразмерны преследуемой цели**.

2. Выводы

Анализируя организационно-правовые меры, принятые казахстанскими властями в условиях чрезвычайного по-

ложения и карантина на их соответствие вышеприведенным международным нормам, а также казахстанскому законодательству, можно сделать следующие выводы.

Конституционная обязанность⁹ государственных органов обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации - не была должным образом реализована.

Решения государственных органов, которым были предоставлены полномочия принимать меры, затрагивающие права и обязанности граждан в условиях чрезвычайного положения и карантина, оформлялись документами, юридическая природа которых до сих пор не определена казахстанскими учеными. Эти акты имеют много коллизий и пробелов, а санкции за их неисполнение носят чрезмерно жесткий и несправедливый характер. Кроме того, при их обнародовании ущемлялось право граждан на доступ к критически важной информации.

Указом Президента Республики Казахстан от 15 марта 2020 года № 285¹⁰ «О введении чрезвычайного положения в Республике Казахстан» была создана **Государственная комиссия по обеспечению режима чрезвычайного положения при Президенте Республики Казахстан**, наделённая полномочиями, предусмотренными статьей 12 Закона Республики Казахстан от 8 февраля 2003 года № 387-П «О чрезвычайном положении»¹¹.

Эти полномочия не включают напрямую правотворческую деятельность, но именно решения-протоколы данной комиссии определяли вводимые ограничения и послабления в период действия чрезвычайного положения на территории Казахстана. Данным протоколам

⁹Статья 18 Конституции Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) 1005029

¹⁰https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32648341

¹¹https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1036912

не присваивался статус «**Для служебного пользования**», но они нигде официально (либо неофициально) не публиковались, а достоянием общественности стали лишь считанные единицы из около полутора десятков решений-протоколов Государственной комиссии. Обычно отдельные фрагменты их содержания доводились в виде пресс-релизов средствам массовой информации. Получить же исходные документы было невозможно.

Согласно закону, «По вопросам, относящимся к компетенции Президента Республики Казахстан, Государственная комиссия вносит на рассмотрение Президенту Республики Казахстан **соответствующие проекты указов и распоряжений**. По вопросам, относящимся к компетенции Правительства Республики Казахстан, Государственная комиссия вносит на рассмотрение Правительства Республики Казахстан **соответствующие проекты постановлений Правительства и распоряжений** Премьер-Министра Республики Казахстан». Однако, какие именно указы, постановления и распоряжения были разработаны данной комиссией, СМИ и общественности не сообщалось, а их проекты не выносились на обсуждение.

После отмены режима чрезвычайного положения эта практика была продолжена **Межведомственной комиссией по недопущению возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан**. Ее протоколы также нигде не публиковались и не обнародовались. Хотя ими утверждались такие важные документы, безусловно затрагивающие права граждан, как, например, **Порядок пересечения Государственной границы Республики Казахстан на период карантинных ограничений** (утвержден решением Межведомственной комиссии по недопущению

возникновения и распространения коронавирусной инфекции на территории Республики Казахстан от 13 мая 2020 года № 21-3/05-2411)¹².

Но основным документом, который был избран казахстанскими властями в качестве инструмента, устанавливающего общеобязательные нормы на период чрезвычайного положения и карантина (с соответствующими мерами ответственности), стали **постановления санитарных врачей**.

Как и в случае с вышеупомянутыми протоколами комиссий, объяснялось это неопределённостью статуса такого рода документов, формально позволяющего их официально не публиковать. Хотя при определении их юридической природы, если придерживаться буквы закона, это надо было делать обязательно.

Ведь при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий могут издаваться только правовые акты. Актами индивидуального применения или не носящими нормативный характер, постановления санитарных врачей не могут являться.

А по сути, они, конечно, соответствуют определению **нормативного правового акта**, которое дает Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах»¹³. Согласно закону, нормативный правовой акт - это письменный официальный документ на бумажном носителе и идентичный ему электронный документ установленной формы, принятый на республиканском референдуме либо уполномоченным органом, устанавливающий нормы права, изменяющий, дополняющий, прекращающий или приостанавливающий их действие. А норма

¹²https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34093847

¹³https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788

права - это **общеобязательное правило поведения постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение, распространяющееся на индивидуально неопределенный круг лиц** в рамках регулируемых общественных отношений.

Постановления санитарных врачей как раз и начали устанавливать такие **общеобязательные правила поведения**. Но ни Министерство юстиции РК, которое должно проверять и регистрировать такие документы, ни Генеральная прокуратура РК, обязанная осуществлять надзор, их нормативными правовыми актами не считают.

Причина проста, ведь принятие нормативного правового акта требует соблюдения ряда процедур: общественного обсуждения, согласования, регистрации, официально-го опубликования, только после выполнения которых он может быть введен в действие.

Постановления санитарных врачей не проходили процедуры официального согласования, опубликования и вводились в действие, как правило, немедленно после подписания. Они практически не публиковались в официальных печатных изданиях и с опозданием появлялись на официальных сайтах местных органов власти и органов здравоохранения.

Проблема еще заключается и в том, что данные сайты имеют крайне запутанное местоположение в сети Интернет, найти которое простому гражданину довольно не просто. И они, конечно, никак не могли быть заменой традиционным источникам получения официальной информации для граждан, то есть периодическим печатным изданиям. Кроме того, были зафиксированы невозможные для печатных изданий случаи замены, подмены

и исправлений текстов постановлений санитарных врачей, размещаемых на сайтах, задним числом¹⁴.

Что касается печатных изданий в целом, то их деятельность в период действия чрезвычайного положения также оказалась под ударом. К закрытым типографиям добавились проблемы с распространением напечатанной продукции, т.к. деятельность точек реализации (киоски, магазины и т.п.) также была запрещена. Соответственно, граждане, привыкшие получать информацию таким путем, тоже пострадали.

Не имея доступа к протоколам комиссий и постановлениям санитарных врачей, соответственно, и **средства массовой информации были лишены возможности выполнять свою конституционную обязанность** - доносить до граждан, затрагивающие их права и интересы решения государственных органов. Не было случаев, чтобы какое-то СМИ отказалось публиковать вышеупомянутые протоколы и постановления, зато была масса прецедентов, когда журналисты не могли получить точный текст принятого решения (то блокпосты снимались, то не совсем, то в супермаркеты запрещалось ездить, то разрешалось, то разрешался выезд дачникам, то только на определенных условиях и т.п.).

Дошло до того, что власти заявили, что вылетающих из-за границы домой казахстанцев не пустят в самолет без ПЦР-справки. Очевидно, забыв, что согласно статье 21 Конституции РК: «Граждане Республики имеют право беспрепятственного возвращения в Республику». Затем, наверное, вспомнив об этом, уже на другой день, они заняли другую позицию, что руководители авиакомпаний должны не допускать к посадке на борт воздушного судна только пассажиров, не являющихся гражданами РК при отсутствии ПЦР-справки.

¹⁴<https://forum.zakon.kz/topic/202127-%D0%B4%D0%B2%D0%B0-%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%8B%D1%85-%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B2-D1%80%D0%B0%D1%87%D0%B0/?tab>

Что означает «шаговая доступность», «семейные мероприятия», «места массового скопления» и прочие **новые термины, на ходу придуманные** в комиссиях и акиматах, никто толком разъяснять не собирался. Чиновники отделялись туманными пояснениями, почему, например, прогулки в горах возле Алматы они считают опасными и способствующими распространению коронавируса, а полеты на самолетах – нет, и т.д.

Таким образом, казахстанские власти не проводили должной работы, через те же средства массовой информации, чтобы объяснить населению целесообразность и соразмерность вводимых ограничений, а также их соответствие конституционным нормам. Получаемая СМИ информация зачастую была неполной и противоречивой.

Все это приводило к тому, что некоторые новости в СМИ впоследствии опровергались, а информация, которую граждане распространяли по социальным сетям, объявлялась фейковой. Уполномоченные государственные органы вместо того, чтобы обеспечить доведение точной информации, только грозились применением мер административной или уголовной ответственности.

Таким образом, **журналисты не имели возможности выполнять свою обязанность**, закрепленную в статье 21 Закона Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-І «О средствах массовой информации»¹⁵: принимать меры по проверке достоверности распространяемой информации и не распространять информацию, не соответствующую действительности.

А происходило это по причине того, что не было возможности в полной мере реализовать права журналистов из статьи 20 данного закона:

¹⁵https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013966

- осуществлять поиск, запрашивать, получать и распространять информацию;
- посещать государственные органы, организации всех форм собственности и быть принятым их должностными лицами в связи с осуществлением своих служебных обязанностей, присутствовать на всех мероприятиях, проводимых аккредитовавшим его органом, за исключением случаев, когда принято решение о проведении закрытого мероприятия;
- присутствовать при иных формах выражения общественных, групповых и личных интересов; получать доступ к документам и материалам, за исключением их фрагментов, содержащих сведения, составляющие государственные секреты;
- проверять достоверность получаемой информации.

Ведь под предлогом карантинных ограничений, многие чиновники фактически «ушли в подполье», а проводимые в онлайн режиме мероприятия объявлялись закрытыми.

Таким образом, журналисты имели доступ к официальной информации только через онлайн-брифинги госорганов, а запрет на прямой доступ лишил их возможности готовить полноценные материалы и информировать общественность, так как зачастую острые, злободневные и неудобные для властей вопросы просто игнорировались. Непредсказуемые и хаотичные действия властей порождали многочисленные вопросы со стороны СМИ и граждан (например, о причинах ведения так называемой раздельной статистики по коронавирусу и т.п.), которые оставались без ответа.

В рассматриваемый период возникли также **проблемы с участием представителей СМИ в открытых судебных процессах**. Формально все нормы законодательства, гарантирующие открытый характер судопроизводства, оставались действующими, однако практика не соответствовала им, и неоднократно фиксировались случаи, когда при проведении открытых судебных заседаний к ним не допускались журналисты либо ограничивалось количество участников. Процедурные вопросы, связанные с онлайн форматом, также существенно затрудняли работу журналистов.

В Выступлении на совещании по подготовке ко второй волне пандемии коронавируса (Нур-Султан, 7 октября 2020 года)¹⁶ Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев сказал: «В завершение хочу отметить **критическую важность** коммуникаций и обратной связи с гражданами нашей страны. Практика уже показала, что успех борьбы с пандемией во многом зависит от **степени доверия** народа к принимаемым мерам и решениям. Доверие, в свою очередь, зависит от **понимания и сопричастности** граждан к действиям властей. Необходимо продолжить **постоянный диалог** с гражданами, говорить о проблемах и рисках честно и открыто, предлагая при этом пути решения. Бизнес и граждане должны понимать, что развитие ситуации будет зависеть от четкого соблюдения санитарных и профилактических мер».

Это показывает, что на самом верху исполнительной власти понимают важность затронутых вопросов. Однако, к сожалению, практика, сложившаяся за последние полгода в нижестоящих эшелонах власти, свидетельствует о другом понимании того, как эти коммуникации должны строиться.

¹⁶https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38587269

Есть явное нежелание полной открытости в информировании о принимаемых решениях, стремление передавать информацию дозированно, в неполном объеме, под определенным углом. Очевидно, это проистекает из неуверенности исполнительной власти в правильности и адекватности ее решений, постоянном стремлении иметь возможность отыграть назад, отредактировать принимаемые решения, если первая реакция покажет, что что-то в них не так, заявив, что их неправильно поняли, а виноваты в этом не они сами, а СМИ.

В рассматриваемый период нарушалась статья 20 Конституции РК, гарантирующая свободу слова, право свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом.

Как отмечает ведущий юрист РосКомСвободы, партнёр Центра цифровых прав Саркис Дарбинян: «Пандемия оголила все те проблемы со свободой слова и приватностью, которые существовали в странах еще до прихода вируса. Законы о фейк-ньюз стали новым оружием против инакомыслия и составляют теперь серьезную конкуренцию антиэкстремистским и антитеррористическим нормам»¹⁷.

В период усиления ограничительных мероприятий, когда приостанавливалась деятельность всех предприятий и организаций, а также было ограничено передвижение населения только до близлежащих магазинов и аптек, было сделано исключение для функционирования СМИ и передвижения их представителей. Однако разрешение на передвижение представителей СМИ действовало только при **наличии редакционного задания** и для т.н. **официальных СМИ**, что ограничивало возможности для представителей т.н. нетрадиционных СМИ, т.е. блогеров и т.п.

¹⁷<https://roskomsvoboda.org/61319/>

Кроме того, работу СМИ затрудняли нормы о проведении трудновыполнимых дезинфекционных мероприятий в помещениях редакций, а также требования перевести до 80% сотрудников на дистанционную работу.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Республики Казахстан от 16 марта 2020 года № 25-ПГВр «О мерах по обеспечению безопасности населения Республики Казахстан в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О введении чрезвычайного положения в РК»¹⁸, было предписано центральным государственным органам, правоохранительным и специальным органам, акимам областей, городов Алматы, Нур-Султан, Шымкент 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, проведении эпидемиологического расследования в очаге, проведении опроса и анкетирования больных и контактных».**

Эта норма также существенно ограничила возможности работы журналистов по доведению аудиовизуальной информации по коронавирусу до населения.

Таким образом, **власти использовали произвольные и несоразмерно агрессивные ограничения, введенные в связи с коронавирусом, для преследования журналистов, работников сферы здравоохранения и активистов, пытающихся получить и распространить реальную картину напрямую из медицинских организаций.**

¹⁸https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33742464

Так, Алгоритмом действий по предупреждению, выявлению и привлечению лиц к ответственности за нарушение режима карантина (Письмо Председателя Комитета контроля качества и безопасности товаров и услуг Министерства здравоохранения Республики Казахстан от 20 мая 2020 года № 01-21/823-И¹⁹), в частности, предусматривается: «...Проведение уполномоченными и правоохранительными органами, а также мобильными группами постоянного мониторинга средств массовой информации и социальных сетей на предмет своевременного выявления недостоверной и провокационной информации, призывов к незаконным действиям с принятием соответствующих мер». Закономерно возникает вопрос, **что за провокационная информация имеется в виду?** Данный термин не закреплен в законодательстве, что оставляет широкое поле для произвольного толкования «с принятием соответствующих мер».

Имевшие место угрозы уголовного преследования (за распространение заведомо ложной информации в условиях чрезвычайного положения)²⁰ имели целью блокировать информацию, исходящую, в том числе, и от работников сферы здравоохранения, о распространении COVID-19 и о принимаемых властями противоэпидемических мерах.

То, что в рассматриваемый период значительно увеличилось давление на свободу выражения, подтверждает статистика, которую ведет фонд «Адил соз», где задокументированы многочисленные случаи разных видов ограничения свободы выражения журналистов, блогеров и лидеров мнений в Интернете, а также простых пользователей.

¹⁹https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33779488

²⁰Статья 274 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-
[V https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252)

Эта тенденция указывает на серьезные угрозы для свободы выражения мнений, которые, вероятно, сохранятся и после снятия карантина. Однако и вопрос сроков действия ограничительных мероприятий также остается на сегодня открытым. В ответе на соответствующий вопрос на портале Электронного правительства Министерство Юстиции РК заявило²¹: «Учитывая настоящую социально-экономическую ситуацию в стране и мире, **кризисная ситуация не закончилась** вместе с завершением периода введения чрезвычайного положения в Республике Казахстан». А это, в свою очередь, по мнению министерства, позволяет игнорировать многие нормы законодательства, которые формально никто не отменял и не приостанавливал.

3. Рекомендации

Оценивая сложившуюся практику применения казахстанскими властями ограничений прав и свобод человека в период действия чрезвычайного положения и последующих карантинных ограничений, следует выделить следующие проблемы правового регулирования:

- Во-первых, **казахстанским законодательством не предусмотрен механизм определения пропорциональности принятых мер цели** (защиты от пандемии). Срок действия мер не определен (есть расплывчатое «период кризисных ситуаций»)
- Во-вторых, **нет реального судебного либо прокурорского контроля** за реализацией отступлений от прав человека

²¹<https://dialog.egov.kz/blogs/all-questions/638102>

- В-третьих, **текущий карантин**, включающий ограничения прав и свобод граждан, **частично находится вне правового поля**. Чрезвычайное положение было отменено, а санитарные врачи не имеют полномочий ограничивать права граждан таким образом, как это происходит в Казахстане.

Понимая, что в условиях беспрецедентной пандемии коронавируса установление определенных ограничительных мер вполне оправдано, следует, однако, признать, что данные меры не должны приводить к необоснованным и произвольным ограничениям прав человека, которые, к сожалению, имели и имеют место в Казахстане.

В качестве методологической основы могут быть положены предложенные общественной организацией «РосКомСвобода», 8 основополагающих принципов при таких ограничениях²²:

- добровольность;
- законность, обоснованность, закономерность;
- транспарентность (открытость);
- ограниченность по времени;
- достижение цели;
- информационная безопасность;
- недопустимость дискриминации;
- общественное участие.

Если говорить о том, что следовало бы предпринять для исправления сложившейся ситуации, то здесь необходимо отметить следующее.

²²<https://pandemicbigbrother.online/ru/our-principles/>

На сегодня **мы имеем дело с худшим проявлением правового нигилизма – нигилизма со стороны ряда органов государственной власти в Казахстане.** В рассматриваемый период конституционная система разделения властей, а также сдержек и противовесов, по сути, перестала работать. Контролирующие и надзорные органы перестали реагировать на очевидные нарушения законности под предлогом их целесообразности для оперативной борьбы с пандемией.

В связи с этим представляется целесообразной **экспертиза принятых казахстанскими властями мер на уровне Конституционного совета РК либо Венецианской комиссии.**

Любые ограничения конституционных прав возможны только на основе полного соблюдения правовых процедур, установленных в законах, иначе открывается масса возможностей для произвола чиновников на республиканском и региональном уровнях.

Но для этого, по сути, никаких новых правовых актов принимать не требуется. Требуется лишь неукоснительное соблюдение уже имеющихся правовых норм.

Чрезвычайные меры не должны нарушать законодательно установленный порядок функционирования органов государственной власти и правового регулирования общественных отношений. Нормативные правовые акты должны проходить все установленные стадии принятия и официального опубликования, их иерархия не должна нарушаться, указы не должны быть выше законов.

Имеющиеся правовые механизмы в условиях чрезвычайного положения и карантина должны обеспечивать:

- Соблюдение в полном объеме права на свободное выражение мнений и на доступ к информации, при ограничении их только в пределах, допускаемых международными стандартами и конституционными нормами;
- Обеспечение достоверности и оперативности информирования общества о COVID-19 и принимаемых мерах в соответствии с принципами прав человека, для недопущения распространения ложной и некорректной информации;
- Комплексную защиту прав журналистов на основе единых подходов как республиканских, так и региональных органов власти;
- Гарантии бесперебойного функционирования, производства и распространения традиционных печатных изданий.

Автор Игорь Лоскутов

Данная публикация сделана в рамках проекта «Свобода слова в Казахстане в период коронавируса» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан».

Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.