

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВОМ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Магомед Резванович Богатырев<sup>1, 2</sup>

<sup>1</sup>Грозненский государственный нефтяной технический университет имени академика М. Д. Миллионщикова, Грозный, Россия, m.boghatyriov@mail.ru

<sup>2</sup>Чеченский государственный университет, Грозный, Россия

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению особенностей правотворческой деятельности государства в условиях чрезвычайных ситуаций. В ходе исследования автором определены признаки чрезвычайных ситуаций, влияющих на правотворческую деятельность. Автор подразделил чрезвычайные ситуации по степени их воздействия на правотворчество и раскрыл особенности правотворческой деятельности при их наступлении. В статье доказывается, что чрезвычайные ситуации не являются основанием для выхода за пределы права и отказа от использования действующего законодательства.

**Ключевые слова:** правотворчество, чрезвычайная ситуация, чрезвычайное положение, правовое регулирование, юридическая деятельность, законотворчество

**Для цитирования:** Богатырев М. Р. Осуществление правотворческой деятельности государством в условиях чрезвычайных ситуаций // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 3. С. 100–105. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-3-100-105>.

Problems of Constitutional and International Law

Original article

## IMPLEMENTATION OF LAW-MAKING ACTIVITIES BY THE STATE UNDER EMERGENCY SITUATIONS

Magomed R. Bogatyrev

<sup>1</sup>Grozny State Oil Technical University named after academician M. D. Millionshchikov, Grozny, Russia, m.boghatyriov@mail.ru

<sup>2</sup>Chechen State University, Grozny, Russia

**Abstract.** The article is devoted to identifying the features of the law-making activity of the state in emergency situations. During the study, the author identified the signs of emergencies affecting law-making activities. The author subdivided emergencies according to the degree of their impact on lawmaking and revealed the features of lawmaking when they occur. The article proves that emergency situations are not grounds for going beyond the limits of the law and refusing to use the current legislation.

**Keywords:** lawmaking, emergency, state of emergency, legal regulation, legal activity, lawmaking

**For citation:** Bogatyrev M. R. Implementation of law-making activities by the state under emergency situations. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2021;(3):100–105. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-100-105>.

Пандемия COVID-19 актуализировала проблемы, казавшиеся навсегда решенными человечеством, например, массовое распространение инфекционных заболеваний. Объединенное глобализацией человечество впервые столкнулось со столь масштабным распространением инфекции по всему миру и необходимостью одновременного преодоления ее последствий с использованием правовых средств и в правовых пределах. В частности, пандемия COVID-19 актуализировала разработку руководящих принципов, рекомендаций и четких процедур введения правового режима чрезвычайного положения.

Современная ситуация со всей отчетливостью показывает необходимость разработки не только вариантов правового регулирования при возникновении чрезвычайного положения, но и четкого определения данного понятия. Отсутствие проработанной юридической терминологии, связанной с экстраординарными юридическими фактами, приводит к использованию государствами самых простых и очевидных способов их регламентации, а именно введение запретов и иных ограничений. Вместе с тем юридические ограничения оказываются эффективными лишь сиюминутно, а в долгосрочной перспективе губительно сказываются на общественных отношениях, разрушая сложившиеся социальные связи, снижая авторитет права и государственной власти.

Правотворческая деятельность государства представляет собой сложный комплекс юридических действий, операций, мероприятий, осуществляемых компетентными органами с использованием правовых приемов, средств и процедур и нацеленных на формирование единого национального правового пространства. Осуществление такого многогранного процесса сопряжено с решением целого ряда проблем. С одной стороны, необходимо урегулировать возникающие отношения, выдвигаемые жизнью и требующие правовой регламентации. С другой стороны, вновь создаваемые юридические нормы и институты должны вписываться в существующую систему права, и вместе с тем соответствовать общеправовым принципам, юридической практике и общественным потребностям. Некомпетентность законодателя негативно влияет на правовую систему в целом, снижает авторитет закона и государства, порождает недоверие к ним со стороны общества.

Механизм правотворчества государства, как правило, запускается вследствие возникновения общественно значимой проблемы или социальной потребности в урегулировании вопроса, затрагивающего интересы широкого круга лиц. При этом данный вид юридической деятельности обусловлен целым рядом факторов, влияющих как на возникновение ситуации, требующей принятия, изменения или прекращения действия юридических норм, так и на реализацию правотворчества.

Современная юридическая наука и практика выработали принципы, ответственные алгоритмы, процедуры, методики и мероприятия, обеспечивающие правотворческую деятельность государства. В этой связи следует отметить исследования А.С. Пиголкина, С.В. Полениной [1], А. В. Мицкевича [2], Р.О. Халфиной [3] и др. Разработанный обеспечительный механизм включает комплекс разнообразных элементов, нацеленный на выработку общеобязательных правил поведения, но в типичных стандартных ситуациях, отличающихся стабильностью, достаточной степенью устойчивости, определенности и повторяемости.

Вместе с тем потребность в правовой определенности и защищенности не только сохраняется, но и возрастает в чрезвычайных условиях. Несмотря на то, что чрезвычайные обстоятельства несут максимальную угрозу разрушения

для социума теория «чрезвычайности» не разработана в отечественной социогуманитаристике. Отчасти это связано с множественностью и разнообразием чрезвычайных событий и как следствие сложностью определения критериев «чрезвычайности». Затруднительно выделить релевантные черты сходства между пандемией COVID-19 и террористическими актами, наводнениями, землетрясениями и иными природными катаклизмами, и экономическими кризисами.

Недостаточное понимание чрезвычайности и отсутствие ее точного определения затрудняет формирование соответствующей модели правового регулирования, минимизирующей связанные с ней негативные последствия, реальный или потенциальный ущерб. Прежде всего неясно как понятия «чрезвычайность», чрезвычайное положение и чрезвычайная ситуация соотносятся между собой.

Анализ российского законодательства позволяет заключить, что понятие «чрезвычайность» и «чрезвычайные ситуации» рассматриваются в нем как сходные. Точнее понятие «чрезвычайность» в нормативно-правовых актах отсутствует, а чрезвычайные ситуации трактуются очень широко. Так, в законе о защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций, данное понятие обозначает обстановку стихийного или иного бедствия, сложившуюся на определенной территории в результате природных или техногенных явлений, угрожающих жизни, здоровью людей, наносящих или могущих нанести ущерб их имуществу<sup>1</sup>. При этом в законодательстве широко используется термин «чрезвычайные обстоятельства»<sup>2</sup>, условия чрезвычайного положения<sup>3</sup>, а также иные выражения (например, природные и социальные катаклизмы<sup>4</sup>), обозначающие наступление исключительных событий, требующих принятия экстренных оперативных мер и установления особого (экстраординарного) правового режима.

Таким образом, отсутствие в юридической науке разработанного понятия, признаков и иных характеристик «чрезвычайности» отражается на правотворческой деятельности. Законодатель широко использует синонимические понятия для обозначения опасных ситуаций, тем самым расширяя их перечень. Данная ситуация усугубляется использованием в нормативно-правовых актах открытых списков чрезвычайных ситуаций, что препятствует конкретизации данных обстоятельств, быстрому определению субъекта принятия решения и осуществлению им мер оперативного реагирования. Все вышеперечисленные дефекты законодательства в условиях чрезвычайной ситуации не только затрудняют деятельность правоприменителей, но и создает угрозу необоснованного выхода ими за пределы установленных компетенций, что приводит к нарушению прав и законных интересов граждан, дестабилизирует правопорядок, снижает авторитет действующего законодательства.

Исходя из вышеизложенного, следует, что для определения особенностей осуществления правотворческой деятельности государством в чрезвычайных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Ст.1 // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. ст. 3648.

<sup>2</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 18.03.2019) ст.1129 // Собрание законодательства РФ", 03.12.2001, N 49, ст. 4552.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства РФ. 04.06.2001. № 23. ст. 2277.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 11.02.2021 № 312-р «Об утверждении Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). ст. 1398.

условиях следует, во-первых, установить признаки чрезвычайности, влияющие на рассматриваемый вид юридической деятельности и служащие основанием для применения специальных юридических норм. Во-вторых, установить необходимость (или отсутствие таковой) нарушения обычного порядка правотворчества при возникновении чрезвычайных ситуаций.

В связи с отсутствием в российской науке понимания характеристик чрезвычайности обратимся к трудам западноевропейских исследователей. В них данные характеристики подразделяются на качественные и количественные. В числе качественных характеристик выделяется неотвратимость событий и обстоятельств, в которых чрезвычайность проявляется [4] наличие угрозы для граждан, государственных институтов и окружающей среды, которой невозможно противостоять традиционными мерами; срочность (непостоянство); масштаб [5, с. 7, 37]. В количественном аспекте речь идет о нанесении значительного ущерба большому количеству лиц или окружающей среде. Количественные критерии число жертв и объем материального ущерба используются и в российском законодательстве, но только для подразделения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные<sup>1</sup>.

Сравнительно-правовой анализ понятий «чрезвычайность», в трактовке западноевропейской науки и «чрезвычайная ситуация», используемое в отечественных исследованиях [6, с. 5, 6] и законодательстве, позволяет прийти к выводу об их идентичном синонимичном понимании и применении в широком значении.

В рамках предмета данного исследования нами предлагается разделение чрезвычайных ситуаций на следующие виды: чрезвычайные ситуации, не требующие введения чрезвычайного правового режима, то есть которые могут быть урегулированы обычным порядком, уставленным в законодательстве. Особенно это касается чрезвычайных ситуаций локального и регионального характера, связанных с географическим положением и природно-климатическими особенностями региона, например, разливы рек, повышенная пожароопасность, сейсмическая опасность.

Подобного рода чрезвычайные ситуации современная наука может прогнозировать с высокой степенью вероятности. Их не типичность, но повторяемость и высокий уровень прогнозируемости на данном этапе научно-технологического развития даёт основания для принятия специальных законов и подзаконных актов для урегулирования подобных обстоятельств, установления системы мер для предотвращения или минимизации ущерба от их наступления. Примером такого акта может служить постановление Правительства РФ о чрезвычайных ситуациях в лесах, вследствие возникновения лесных пожаров<sup>2</sup>.

Значимость такого рода актов состоит в том, что они определяют правовые действия компетентных органов в чрезвычайных условиях и не нарушают установленного правового порядка. Поскольку не любое деяние властного лица можно

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 20.12.2019) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ, 28.05.2007, N 22, ст. 2640.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 17.05.2011 N 376 (ред. от 11.06.2016) «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров» (вместе с "Правилами введения чрезвычайных ситуаций в лесах, возникших вследствие лесных пожаров, и взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления в условиях таких чрезвычайных ситуаций") // Собрание законодательства РФ. 23.05.2011. № 21. ст. 2971.

считать правовым. Так, сложно согласиться с Т. Н. Шмидт, которая относит опричнину Ивана Грозного к чрезвычайному правовому регулированию [7, с. 18].

В условиях правового государства необходимо прогнозировать возможное наступление чрезвычайных ситуаций, связанных с обстоятельствами как природного, техногенного характера, так социальными конфликтами и катаклизмами (войны, террористические акты, несанкционированные выступления и пр.) и обеспечить соответствующую правовую регламентацию деятельности органов власти и населения в данных ситуациях [8, с. 144, 145].

Вторая группа чрезвычайных ситуаций включает те обстоятельства, которые приближаются к понятию исключительности, то есть крайней степени обострения чрезвычайности. Речь идет как о ситуациях, которые невозможно спрогнозировать в силу их новизны, неожиданности и редкости. Кроме того, к исключительным, как представляется, следует относить чрезвычайные ситуации, отличающиеся высокой разрушительной силой, огромными масштабами ущерба и жертв. В подобных ситуациях требуется введение одного из чрезвычайных правовых режимов. К примеру, режим военного положения или осадного положения. Подобного рода режимы также нуждаются в юридической регламентации, но предполагают делегирование полномочий, в том числе и правотворческих чрезвычайным органам управления и временное расширение компетенции конституционных органов власти.

Все вышеизложенное позволяет заключить, что наступление чрезвычайных ситуаций не является основанием для выхода за пределы права и отказа от использования действующего законодательства, так как принятие неправовых решений может дать только временный эффект преодоления чрезвычайной ситуации. При этом возникают серьезные проблемы, связанные со снижением авторитета права и государства, что может привести к более глубокому и разрушительному социальному кризису [6, с. 22, 23]. Для минимизации негативных последствий чрезвычайных ситуаций следует активизировать прогностическую функцию государства при осуществлении правотворческой деятельности и сформировать специальный институт, включающий нормативно-правовые акты, обеспечивающие защиту граждан, государственных институтов и окружающей среды от негативных последствий чрезвычайных ситуаций и позволяющий принимать соответствующие властные меры оперативного реагирования в пределах действующего законодательства.

#### Список источников

1. Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. 145 с.
2. Правотворчество в СССР / Всесоюзный научно-исследовательский институт советского законодательства. Под редакцией профессора А. В. Мицкевича. М.: Юридическая литература, 1974. 318 с.
3. Научные основы советского правотворчества / Академия наук СССР. Институт государства и права; [О.А. Гаврилов, Н.П. Колдаева, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Р.О. Халфина; Ответственный редактор Р.О. Халфина]. М.: Издательство «Наука», 1981. 317 с.
4. Ferejohn J., Pasquino P. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers // International Journal of Constitutional Law. 2004. № 2. P. 210–239.
5. Lazar N. States of Emergency in Liberal Democracies. USA: Cambridge University Press, 2009. 190 p.
6. Старостин С. А. Чрезвычайное положение: монография. М.: Проспект, 2019. 78 с.

7. Шмидт Т. Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретическое исследование. Дисс. ... кандидата юрид. наук. Барнаул, 2014. 191с.

8. Шатковская Т. В., Епифанова Т. В., Вовченко Н. Г. Трансформация структуры механизма правового регулирования в условиях цифровой экономики // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3. С. 142–146.

9. Шатковская Т. В., Бурмистров С. В. Теория и практика правового нигилизма в России: опыт научной экспликации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2019. № 4. С. 15–24.

### **References**

1. Polenina S. V. Lawmaking in the Russian Federation. Moscow; 1996. 145 p. (In Russ.)

2. Mitskevich A. V. (ed.). *Lawmaking in the USSR*. All-Union Scientific Research Institute of Soviet Legislation. Moscow: Legal literature; 1974. 318 p. (In Russ.)

3. Gavrilov O. A., Koldaeva N. P., Pigolkin A. S., Polenina S. V., Khalfina R. O. *Scientific foundations of Soviet lawmaking*. Khalfina R.O. (ed.). Moscow: Publishing house "Science"; 1981. 317 p. (In Russ.)

4. Ferejohn J., Pasquino P. The Law of the Exception: A Typology of Emergency Powers. *International Journal of Constitutional Law*. 2004;(2):210–239. (In Russ.)

5. Lazar N. *States of Emergency in Liberal Democracies*. USA: Cambridge University Press; 2009. 190 p.

6. Starostin S. A. *State of emergency*. Moscow: Prospect; 2019. 78 p. (In Russ.)

7. Schmidt T. N. *Emergency legal regulation: general theoretical research*. Diss. ... Candidate jurid. sciences. Barnaul; 2014. 191 p. (In Russ.)

8. Shatkovskaya T. V., Epifanova T. V., Vovchenko N. G. Transformation of the structure of the mechanism of legal regulation in the digital economy. *Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki = Problems of Economics and Legal Practice*. 2018;(3):142–146. (In Russ.)

9. Shatkovskaya T. V., Burmistrov S. V. Theory and practice of legal nihilism in Russia: the experience of scientific explication. *Severo-Kavkazskii yuridicheskii vestnik = North Caucasus Legal Vestnik*. 2019;(4):15–24. (In Russ.)

### **Информация об авторе**

М. Р. Богатырев – декан факультета среднего профессионального образования; аспирант.

### **Information about the author**

M. R. Bogatyrev – dean of the faculty of secondary professional education; graduate student

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 22.08.2021; одобрена после рецензирования 08.09.2021; принята к публикации 09.09.2021.

The article was submitted 22.08.2021; approved after reviewing 08.09.2021; accepted for publication 09.09.2021.