

---

## РЕЦЕНЗИИ

---

Рецензия

УДК 34

DOI: 10.12737/jrp.2023.024

**Кризисные ситуации как фактор принятия нестандартных решений в сфере управления (рецензия на монографию: Правовое управление в кризисных ситуациях / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2022. 280 с.)**

*Григорий Алексеевич Василевич<sup>1</sup>, Сергей Григорьевич Василевич<sup>2</sup>*

<sup>1,2</sup>Белорусский государственный университет, Минск, Беларусь

<sup>1</sup>Gregory\_1@tut.by

**Для цитирования.** Василевич Г. А., Василевич С. Г. Кризисные ситуации как фактор принятия нестандартных решений в сфере управления (рецензия на монографию: Правовое управление в кризисных ситуациях / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2022. 280 с.) // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 2. С. 150—155. DOI: 10.12737/jrp.2023.024

Review

**Crisis Situations as a Factor of Making Non-standard Decisions in the Field of Management (Review of the Monograph: Legal Management in Crisis Situations. Ed. by Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2022. 280 p.)**

*Grigory A. Vasilevich<sup>1</sup>, Sergey G. Vasilevich<sup>2</sup>*

<sup>1,2</sup>Belarusian State University, Minsk, Belarus

<sup>1</sup>Gregory\_1@tut.by

**For citation.** Vasilevich G. A., Vasilevich S. G. Crisis Situations as a Factor of Making Non-standard Decisions in the Field of Management (Review of the Monograph: Legal Management in Crisis Situations. Ed. by Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2022. 280 p.). *Journal of Russian Law*, 2023, vol. 27, no. 2, pp. 150—155. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrp.2023.024

В 2022 году вышла монография «Правовое управление в кризисных ситуациях», над которой работал большой коллектив авторов — хорошо известных юридической общественности в России и за ее пределами сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Книга издана под редакцией доктора юридических наук, профессора Ю. А. Тихомирова.

Монография привлекает широкой охвата исследуемых проблем: в ней не только рассмотрены вопросы

общего (стратегического) характера, касающиеся управления государственными и общественными делами, включая такие аспекты, как управление на основе права, виды кризисных ситуаций, обусловленную этим перестройку управления, возможности использования цифровизации в кризисных ситуациях, особенности действий субъектов права в таких условиях и др., но и отражены особенности изменения режимов деятельности в ряде конкретных сфер (в здравоохранении, образовании, обеспечении климатической устойчивости и др.).

Изданная книга востребована складывающейся новой реальностью: она является интеллектуальным ответом на новые вызовы, с которыми столкнулось общество и государство в связи с пандемией COVID-19, экологическими и техногенными катастрофами, санкционным воздействием, обострившимся политическим противостоянием между Россией и западными странами. Монография содержит анализ трансформации механизма управления с целью преодоления негативного влияния кризисных факторов как доминанты современного мирового процесса.

Импонирует логика содержания монографии, в основе которого находятся правовые средства разрешения возникающих конфликтных (кризисных) ситуаций.

В главе 1, посвященной управлению на основе права и воздействию на процессы общества, ее автор Ю. А. Тихомиров развивает свое учение о целях и механизме правового управления. Его идеи сводятся к тому, что субъекты и участники управления должны действовать на основе четких правовых статусов, что обеспечивает их деловое взаимодействие, выделяет корреляции, способствующие оптимальному сочетанию права и управления (обеспечение высокого уровня организации систем управления, компетентность субъектов управления, мобильность и гибкое реагирование управления, активизация человеческого фактора, системное правовое обеспечение). По его справедливому замечанию, наука и практика пока такую корреляцию не всегда выявляют. Автор подчеркивает сохраняющее актуальность требование о разработке прогнозов при реализации правовых актов, заблаговременной диагностике рискованных ситуаций и самое главное — разработке мер по их предотвращению и преодолению. То есть речь идет о решении самой трудной для управления задачи.

Для развития современной доктрины имеют значение развитие

понятия «кризисная ситуация», выявление ее признаков (нарушение ритма выполнения правовых норм и национальных целей, проектов программ, сбой и падение производства, ограничение возможности оказания социальных услуг и др.). Автор подчеркивает, что наполнить антикризисное управление может использование резервных, временных, ситуационных механизмов, не исключается видоизменение компетенций и взаимоотношений между публичными органами, создание временных чрезвычайных органов, сужение механизма саморегуляции бизнес-структур и публичных организаций. Антикризисное управление побуждает к динамичной и согласованной деятельности. По мнению Ю. А. Тихомирова, в таких условиях на передний план выдвигаются локальные и ведомственные подзаконные акты и оперативные меры. Хотя можно, на наш взгляд, вести речь о сохранении важности координирующей роли общегосударственных актов, например актов Президента, которые издаются более оперативно, нежели законы. В то же время современный опыт показывает, что когда есть консолидация парламентариев, то и закон может быть принят в сжатые сроки.

Ценным является утверждение, что в условиях кризисных явлений меняется поведение людей. При этом важно своевременно информировать граждан о принимаемых решениях, проводить разъяснительную работу, направленную на обоснование мер, включая необходимость соблюдения законов. В данной части монографии справедливо подчеркивается важность активной жизненной позиции и адаптивность поведения людей.

В главе 2 авторы Н. В. Кичигин и В. Ю. Лукьянова обратились к анализу видов кризисных ситуаций и режимов их функционирования. Они сосредоточились на таких актуальных кризисных явлениях, как пандемия, сохранение климата, экономические кризисы,

техногенные катастрофы, политические конфликты и войны. Авторы утверждают, что кризисы являются неотъемлемым атрибутом общества, при этом обращается внимание на возможные варианты решения возникающих проблем. Например, акцентировано внимание прежде всего на проблемах сохранения климата. Проанализированы основополагающие решения, принятые на международном уровне. Удачным продолжением этого направления исследования было бы внесение предложений по активизации мер, направленных на сохранение климата, при участии в этом, например, специально созданных арбитражей. То есть необходимы действенные принудительные меры по защите окружающей среды.

С позиции сохраняющихся угроз авторы вполне обоснованно обратились к исследованию таких кризисных ситуаций, как эпидемия, эпизоотия, эпифитотия. Приводятся данные, свидетельствующие о значимой помощи со стороны государства по преодолению возникающих в данной сфере угроз, отражена роль законодательного регулирования возникающих отношений. Подчеркнуто, что необходимость снижения распространения инфекции потребовала ограничения некоторых конституционных прав (например, свободы передвижения), вызвала стремление акцентировать внимание на сохранении жизни и здоровья граждан.

Важную часть монографии составляет гл. 3, посвященная перестройке управления. Ее авторы С. М. Зырянов и А. В. Калмыкова исследовали соотношение централизации и децентрализации, отразили полученный опыт делегирования полномочий на принятие решений в условиях кризисных явлений (например, пандемии). Высказано справедливое суждение, что децентрализованная модель организации государственной власти и управления в условиях неопределенности

обладает важным преимуществом: негативные последствия ошибочных управленческих решений ограничены территориально, поэтому они несут меньший объем возможного вреда. Акцентировано внимание на возможном деструктивном использовании информационно-коммуникативных технологий, на необходимости корректировки действующего российского законодательства с целью восполнения в нем пробелов, усиления скоординированности действий федеральных органов исполнительной власти и субъектов Федерации. Имеют практическое значение выводы авторов относительно дискреционных полномочий, быстроты принятия решений в условиях кризисных явлений, высказаны идеи о новых требованиях к управленческим решениям. Подчеркнута важность целеполагания для принятия решения, учета динамики внешних и внутренних угроз. Интерес представляет анализ Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также темпоральных требований для нормотворческой и правоприменительной деятельности. В отношении контрольно-надзорной сферы и функционирования государственного и общественного контроля авторы, на наш взгляд, справедливо пишут, что снижение эффективности контрольно-надзорной функции может в отсроченной перспективе привести к усилению угроз причинения вреда. Обоснован вывод автора о том, что речь должна идти не об отстранении контроля или о его отказе (в пользу чего многие авторы ранее высказывались), а о его переориентации на оказание информационно-методической помощи, что также должно повлечь изменение критериев оценки деятельности регулирующих органов.

Интенсивное развитие информационного общества обуславливает и тот факт, что в кризисных ситуациях возрастает роль использования

цифровизации, которая раскрыта в гл. 4 ее автором Е. А. Савченко. Проанализировано содержание ряда нормативных актов и иных решений, например федерального проекта «Цифровые технологии», в том числе отражена роль алгоритмов искусственного интеллекта и закономерностей сбора больших данных для прогнозирования и аналитики, робототехники (в частности, для санитарной обработки). Автор остановился также на Концепции построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город», перечислил основные проблемы его внедрения, среди которых долговременное хранение поступающей с видеокамер информации, обеспечение бесперебойной эксплуатации созданной инфраструктуры, скоординированность проводимых работ в указанной сфере и др.

Весьма содержательно и интересно представлена гл. 5, посвященная изменениям правового регулирования в кризисных ситуациях. Ее авторы М. В. Залоило, П. П. Кабытов, С. А. Сеницын, И. В. Плюгина и Е. В. Черепанова обращают внимание на особую роль в социальном дискурсе государственной (конституционной) идентичности, значимость поддержки населением конституционных преобразований для предупреждения кризисных ситуаций. В главе отражена практика конституционных судов Российской Федерации и Германии, которым пришлось оценивать, насколько соразмерным было применение «аварийного тормоза» при ограничении перемещений людей и контактов в связи с пандемией. Подчеркнуто, что пределы вмешательства в права и свободы человека следует оценивать через призму безопасности и значимости общественных целей. Согласимся с позицией авторов, что формат взаимодействия органов государственной власти и населения должен предполагать развитый механизм обратной связи, диалог между субъектами. Авторы

уделили внимание и такому явлению, представляющему угрозу обществу и государству, как коррупция. Приведен опыт конституционного закрепления норм, направленных на противодействие коррупции, в ряде государств (Алжир, Египет, Новая Зеландия, Филиппины и др.), рассмотрена практика Конституционного Суда РФ по обеспечению гармонизации отношений между Российской Федерацией, ее субъектами при решении территориальных вопросов. Отражена позиция, высказанная в литературе В. О. Лучиным, относительно понятия «конституционный кризис».

В главе 5 также проанализировано действие специальных законов о кризисных ситуациях, их правоприменение, в том числе в условиях чрезвычайного или военного положения, внешнего санкционного воздействия. Отмечено некоторое отставание указанных специальных актов от объективной действительности, что может быть устранено посредством расширения предмета правового регулирования, включения в него всех критических ситуаций.

Вполне уместным и даже необходимым в связи с исследуемой темой является обращение авторов к анализу таких понятий, как «законность» и «целесообразность», их соотношения, а также так называемого опережающего правотворчества, делегированного законодательства, что приобретает особое звучание в условиях технологических вызовов.

Ценной для науки и практики является та часть главы, где уделено внимание выполнению договорных, в том числе гражданско-правовых, обязательств в условиях социально-экономического кризиса. Проведен анализ таких явлений, как непреодолимая сила, форс-мажор в праве международных договоров. Исследована российская и зарубежная практика. Все это усиливает познавательный характер работы. Уделено необходимое внима-

ние анализу динамики криминогенной ситуации в условиях кризисных явлений. Если число коррупционных преступлений в период пандемии практически не изменилось, то выросло количество преступлений, связанных с использованием информационных технологий, отмечен рост заведомо ложных сведений. Сделан вывод, что кризисные явления часто становятся катализатором совершения преступлений и иных правонарушений. Подчеркнута в связи с этим важность повышения уровня правосознания, воспитания, разъяснительных мероприятий.

Логично вписывается в общую канву работы гл. 6 (авторы Х. И. Гаджиев, С. А. Грачева, В. И. Кузнецов, С. Б. Нанба), посвященная изменению деятельности субъектов права. Отражена объективная потребность в изменении компетенции и механизмов взаимодействия органов публичной власти. Подчеркнута закономерность в условиях кризиса (например, пандемии) отклонения от либеральных моделей регулирования экономики в пользу консервативной практики, отражены формы взаимодействия органов публичной власти (федеральных и местных). Поддерживаем вывод авторов, что эффективность системы многоуровневого управления в кризисных условиях может быть достигнута при условии обладания каждым властным субъектом четко обозначенного порядка взаимодействия структурных единиц публичной власти компетенцией, собственными ресурсами. Существует проблема адаптации порядка взаимодействия структурных единиц системы публичной власти. Кризисные ситуации оказывают влияние на судебные функции, на что в работе обращено внимание. Убедительно отражено, что в кризисных ситуациях смещается акцент правового регулирования в пользу целей, ценностей, относящихся к охране публичных интересов (это может повлечь

отход от «привычного баланса» интересов, как указывается в монографии, но при этом возрастает роль конституционной законности), повышается роль регуляторной функции исполнительной власти. Судебный контроль служит предотвращению злоупотреблений, чтобы ограничение прав и свобод в условиях кризисных явлений было соразмерным достигаемым целям, основано на законе и необходимо в демократическом обществе. Усиливают позицию авторов ссылки на решения ЕСПЧ, которые являются согласно приведенным примерам правовыми и находятся в гармонии с Конституцией РФ.

В последующих главах монографии авторы обращаются к таким сферам, как здравоохранение (гл. 7 — автор В. Ф. Цомартова), образование (гл. 8 — автор Н. М. Хромова), климатическая устойчивость (гл. 9 — автор Н. И. Хлуденева), взаимодействие государств и международных институтов в кризисных ситуациях (гл. 10 — автор С. Б. Бальхаева), отражена трансформация правового регулирования под влиянием факторов, вызвавших кризисную ситуацию. На примере здравоохранения в период пандемии и заболевшим, и тем, кто избежал заболевания, пришлось убедиться, насколько нестандартными могут быть ситуации, для разрешения которых требуются новые правовые оценки, механизмы и шаги. Автору соответствующей главы, как и авторам последующих глав, удалось показать, насколько важно вовремя и разумно изменить соотношение между индивидуальными и общественными интересами.

Оптимистично выглядит завершающая монографию гл. 11, посвященная восстановительному периоду и урокам на будущее. Ее автор Ю. А. Тихомиров в емкой форме обозначил факторы, способствующие возвращению в обычное русло жизни. Помимо законодательных решений, подчеркнута роль науки в

преодолении кризисов, даны заслуживающие внимания нормотворческих органов, научных учреждений и практиков рекомендации.

В целом прочтение монографии убеждает в ее ценности, она является классическим трудом, позволяющим получать ответы на во-

просы, возникающие в условиях кризисных явлений. Ее изучение и использование содержащихся в ней выводов, оценок, рекомендаций, высказанных суждений необходимо и актуально, так как различного рода кризисные ситуации не исчезают и требуют реагирования.

#### **Информация об авторах**

*Г. А. Василевич*, заведующий кафедрой конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор юридических наук, профессор

*С. Г. Василевич*, доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

#### **Information about the authors**

*G. A. Vasilevich*, Dr. Sci. (Law), Prof., Corr. Member of the National Academy of Sciences of Belarus, Head of the Department of Constitutional Law, Law Faculty, Belarusian State University

*S. G. Vasilevich*, Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Constitutional Law, Law Faculty, Belarusian State University

Поступила в редакцию 11.12.2022  
Одобрена после рецензирования 12.12.2022  
Принята к публикации 29.12.2022

Received 11.12.2022  
Revised 12.12.2022  
Accepted 29.12.2022

